

**Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario  
CEHPRODEC**

**VER PARA CREER**

**La transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil en  
Honduras**

**José Luis Espinoza M.  
José Filadelfo Martínez H.**

**Febrero de 2007**

# Índice

Agradecimientos  
Resumen ejecutivo

## I. INTRODUCCIÓN

A. Enfoque  
B. Metodología  
Entrevistas a profundidad  
Estudio de caso  
Monitoreo de medios  
Productos

## II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

A. El concepto  
B. La corrupción y la rendición de cuentas  
C. La transparencia  
D. Llevar las cosas claras  
E. Informar a los principales actores  
F. Elegibilidad  
G. Responsabilidad individual y participación real  
H. Desde la Cooperación Internacional  
I. Desde el Gobierno

## III. LA IMAGEN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN HONDURAS

## IV. LAS AUDIENCIAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Las estructuras internas de las OSC  
Los donantes  
Los beneficiarios  
El público, el pueblo, la comunidad  
Los pares (en redes, alianzas, etc.)  
El Gobierno central  
Los gobiernos locales  
Ante sí mismas

## V. LOS MECANISMOS ACTUALES

Internamente para disponer de información operativa  
Internamente para gobernar  
De la sociedad civil hacia las OSC  
De las OSC hacia los donantes  
De las OSC hacia el Gobierno central  
De las OSC hacia sus agremiados  
De las OSC hacia los beneficiarios  
De las OSC hacia el público

## VI. EL MARCO LEGAL Y FISCAL

## VII. LOS OBSTÁCULOS

La corrupción como fenómeno cultural  
Celos, protagonismo, nulificación del otro

Problemas jurídicos, operatividad, marco legal, etc.  
Escaso o nulo interés gubernamental  
Sociedad civil poco autocrítica y con carencias técnicas  
Falta cultura de la RC y Transparencia  
Competencia por los recursos de la cooperación  
Debilidades en la cooperación internacional  
Desconfianza entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado

## VIII. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

### A. Buenas prácticas

La democracia y gobernabilidad de la CNTC  
El Código de Ética del IHDER

### B. Lecciones aprendidas

Capacitar y organizar a la ciudadanía  
Trabajar en el involucramiento (*engagement*)  
Mayor equidad en la distribución de los recursos  
Articular agendas y estructuras  
Más legislación y mecanismos de control desde el Estado  
Estudiar y aplicar la Ley de Transparencia  
Apostar a la institucionalidad  
Mejorar los mecanismos internos de las OSC  
Otras acciones necesarias  
Desde la Cooperación

48

Conclusiones

Siglas

Bibliografía

### Anexos

1. La experiencia democrática y los congresos de la CNTC. Un estudio de caso
2. Código de Ética del Funcionario y Funcionaria del IHDER
3. Estadísticas del monitoreo de medios
4. Personas entrevistadas

## **AGRADECIMIENTOS**

El equipo investigador agradece a todas las personas que hicieron posible realizar el presente estudio en el plazo previsto y obtener estos resultados. En primer lugar, damos gracias a las personas que dieron parte de su valioso tiempo. Aun en medio de sus múltiples tareas profesionales, funcionarios de Estado, ejecutivos de organizaciones internacionales y nacionales, dirigentes de varios subsectores de la sociedad civil, estuvieron anuentes a conversar sobre el tema, a veces hasta por varias horas, y otros escribieron sus respuestas al formulario.

En segundo lugar al personal del Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC), que brindó un apoyo logístico invaluable, mas allá de las horas y los días laborables. Agradecemos especialmente a Olga Velásquez, Jorge Cruz, Karla Rodríguez y Arely Iglesias, quienes colaboraron concertando citas con los informantes, transcribiendo datos y haciendo la indispensable labor contable. El monitoreo de medios fue posible gracias a la eficiente labor de Bernas Hernández.

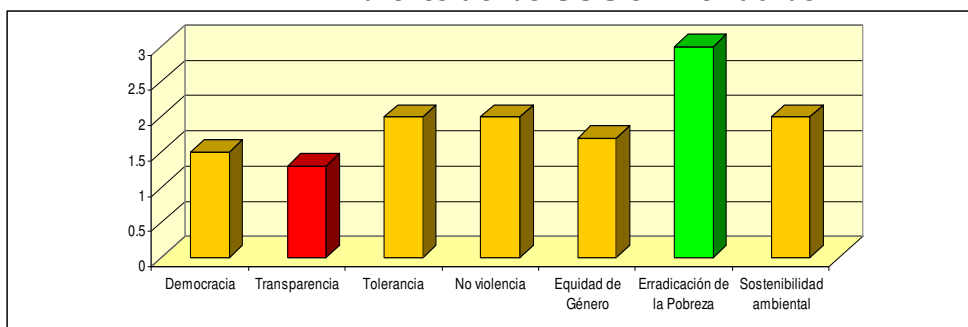
En tercer lugar, a la Junta Directiva Nacional de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), que solícitamente discutió con el equipo de trabajo los detalles de su congreso nacional; agradecemos especialmente a Santos Pablo Vásquez, quien pasó muchas horas con nosotros discutiendo e informando sobre sus mecanismos de gobernabilidad interna.

Y, en cuarto lugar, al personal del ICD en Uruguay, que nos ha dado pistas significativas para elaborar una metodología adecuada a las necesidades del presente trabajo, especialmente para que los resultados no pierdan la dimensión de investigación para la acción.

## RESUMEN EJECUTIVO

Los hallazgos del Índice de la Sociedad Civil en Honduras indican que las mayores debilidades en valores de las organizaciones del sector son la falta de democracia interna y la escasa transparencia de sus actos<sup>1</sup>. Esta situación, más la invitación del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay para formar parte del proyecto “Transparencia y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil en América Latina”, hizo que el CEHPRODEC aceptara el reto de realizar esta investigación sobre la rendición de cuentas desde las organizaciones de sociedad civil.

Valores de las OSC en Honduras



Fuente: ISC 2006, p. 52.

El proceso de la investigación incluyó entrevistas con treinta informantes claves de la sociedad hondureña de todos los sectores (cooperación, gobierno, empresa privada y sociedad civil), que participaron con sus opiniones e información en la construcción del presente informe; un caso de estudio ha sido sistematizado como evidencia y sugerencia de réplica en el tema de democracia y gobernabilidad interna; se realizó un monitoreo de un programa de radio, otro de televisión y un diario impreso, en el que destacan más de cien noticias relacionadas con la corrupción y rendición de cuentas en la sociedad en su conjunto; y se realizó una exhaustiva revisión de la bibliografía relacionada.

El estudio considera que:

La rendición de cuentas es un proceso dinámico de la sociedad en su conjunto, en donde todos los sectores, gobierno, empresa privada, sociedad civil y la cooperación internacional, contribuyen a generar un clima de confianza mediante el accionar transparente de sus organizaciones, con el propósito de generar desarrollo y bienestar equitativo y sostenible. La rendición de cuentas no sólo es un enunciado y

<sup>1</sup> CEHPRODEC. *Índice de la Sociedad Civil en Honduras. De la consulta a la participación*. CEHPRODEC, Civicus, Oxfam, Tegucigalpa, 2006, pp. 52-54.

un deseo de buena voluntad, sino una responsabilidad de la ciudadanía que crea los mecanismos particulares y de consenso para hacer posible la transparencia y democratización de la información.

## **Audiencias y mecanismos**

Definitivamente, existen diversos destinatarios de la Rendición de Cuentas. Hay OSC que intentan hacerlo con varios destinatarios a la vez, en tanto que otras intentan evadir a cada uno de ellos. Algunas veces, las audiencias dependen del subsector de sociedad civil al cual nos estemos refiriendo.

Las acciones no son nuevas. El proceso de rendir cuentas a cualquier audiencia o destinatario ha sido parte de la cultura de las OSC, a veces sin saberlo; algunas veces lo hacen en forma mecánica, otras cuando lo exigen los convenios, y otras por la necesidad de mantener abiertas las buenas relaciones con los financiadores o donantes, con el ánimo de que aporten a sus programas, proyectos y actividades. Pero, probablemente, muchas de esas históricas acciones de rendición de cuentas ya no responden a las nuevas exigencias de transparencia, en una sociedad cada vez más compleja, donde los actos de corrupción han superado la buena voluntad de las personas y de las organizaciones.

Existe una serie de mecanismos tradicionalmente utilizados por las OSC, que van desde los más sencillos hasta los más complejos; su utilización depende de la complejidad, estructuración y manejo de recursos del subsector de sociedad civil en referencia. Los mecanismos, según sus destinatarios, pueden caracterizarse de la siguiente forma:

- Internamente en las OSC para disponer de información operativa
- Internamente en las OSC para gobernar
- De la sociedad civil hacia las OSC
- De las OSC hacia los donantes
- De las OSC hacia el Gobierno Central
- De las OSC hacia sus socios o agremiados
- De las OSC hacia los beneficiarios
- De las OSC hacia el público.

Sin embargo, es probable que las formas de rendir cuenta en el pasado hoy no sean suficientes para dejar en claro la transparencia y ética de las OSC. Quizás por ello crecen las críticas en el sentido de que las OSC están haciendo lo mismo que el Gobierno y los partidos políticos en las cadenas de radio y televisión o frente al público: sólo informar sobre sus éxitos y jamás reconocer sus yerros y malas experiencias.

Es de destacar que todo el movimiento que se ha ido gestando en contra de la corrupción y en favor de las auditorías sociales ha creado una demanda de información por parte del público y de los pobladores, quienes no solo reclaman la presentación de informes, sino también la rendición de cuentas.

## **Hallazgos**

El fenómeno de la transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos concretos, es de reciente data en la cultura hondureña y las iniciativas cobran vida luego de los acontecimientos provocados por el huracán Mitch en 1998. Son las comisiones municipales de transparencia y otras instancias de sociedad civil, con los gobiernos locales en algunos casos, las que han abierto la brecha para que se aplique la llamada auditoría social. El Estado de Honduras ha creado entes como el Tribunal Superior de Cuentas y el Consejo Nacional Anticorrupción. Pero, con todo lo anterior, no ha existido en el escenario nacional la inquietud por generar mecanismos de consenso para hacer que las Organizaciones de la Sociedad Civil optimicen su transparencia y rendición de cuentas.

La recién emitida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) obliga a la rendición de cuentas a las ONG, a las OPD y a todas las OSC que reciben o administran fondos públicos, nacionales o extranjeros. Este mandato no se había podido legislar durante muchos años, a pesar de los esfuerzos que los gobiernos nacionales realizaron al respecto. Ahora ha sido posible gracias al trabajo de varias OSC, junto con la cooperación internacional y un sector del gobierno. Sin duda, la demanda de información, ahora con base en la ley, se revertirá hacia las OSC en la exigencia de rendición de cuentas y mayor transparencia por parte del gobierno central, los gobiernos locales y del sector privado.

Existen muchas OSC convencidas de la necesidad de rendir cuentas al Estado; pero, al mismo tiempo, demandan mayor credibilidad y confianza de las organizaciones estatales para que su información no sea politizada o utilizada con otros fines.

En síntesis, podemos afirmar que existe un marco normativo aceptable para poder impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. Lo que se requiere es voluntad política para que las leyes se apliquen.

Sin embargo, también subsisten muchos obstáculos para avanzar en el proceso de rendición de cuentas de las OSC. Los más señalados son la corrupción generalizada en la sociedad y la mutua desconfianza entre los gobiernos y la sociedad civil, motivada por la rivalidad de la dirigencia política ante las OSC, y porque aún persisten residuos de la histórica persecución oficial a las OSC en la década de 1980.

Hay un problema de falta de capacidades técnicas de las OSC —especialmente las de primer grado—, para poder rendir cuentas adecuadamente, sobre todo al público y al sector gubernamental. Es probable que el eje de transparencia no sea un tema de interés para el universo de las organizaciones de sociedad civil, cuya causa podría residir en la falta de conciencia, o en el aislamiento que se manifiesta en la falta de articulación.

Respecto a los obstáculos en la cooperación internacional, se han señalado varios. Entre ellos sobresale el hecho de que existe una intensa competencia entre las OSC para acceder a los recursos, cada vez más limitados. Se percibe mucho temor en las OSC para compartir información financiera y revelar las fuentes, los donantes. Esto podría —según algunas OSC—, incrementar la competencia por la captación de fondos. Adicionalmente, la cooperación internacional enfoca sus mecanismos de rendición de cuentas especialmente en la parte financiera y el logro de metas, pero muestra muy poco interés en los impactos y en lo relacionado con el gobierno interno de las OSC.

### **Hacia el futuro**

Una de las conclusiones de este estudio es que en Honduras es sumamente difícil incorporar mecanismos de consenso que obliguen a rendir cuentas a una sociedad civil tan diversa y dispersa, con una gama de subsectores que se diferencian por sus formas organizativas, la calidad y cantidad de su membresía, el tamaño de sus recursos y hasta por su vinculación con el poder y la cooperación internacional.

No obstante, por el momento es posible implementar mecanismos que contribuyan a hacer más transparentes las acciones de cada OSC y de cada subsector, llámense cooperativas, ONG, sindicatos, etc. Es posible crear, entonces, herramientas distintas para cada tipología de organización.

Las OSC de segundo y tercer grado son las llamadas a integrar en sus redes, alianzas o coaliciones, las iniciativas de rendición de cuentas ante el público, beneficiarios, gobiernos y la cooperación internacional para que las OSC de primer grado (sus bases sociales) imiten su proceder.

Parece existir consenso y claridad en cuanto a que la mejoría de la transparencia en las OSC deberá provocar mayor rendición de cuentas, que redundará en un mejor desarrollo institucional. De ahí la urgencia de modificar los mecanismos de rendición de cuentas a lo interno, comenzando por la democratización de los organismos de gobierno en cada estructura de las OSC.

La Ley de Transparencia, por sí sola, no es funcional, pues en Honduras existe mucha y buena legislación que no se aplica. En tal sentido, se sugiere una campaña para socializar la LTAIP en todos los ámbitos, especialmente los mecanismos que ésta indica para que las OSC rindan cuentas. De igual manera



se necesita que el reglamento de la Ley precise los puntos que aún carecen de claridad<sup>2</sup>. Aquí también hay un trabajo para los medios de comunicación y otras instancias generadoras de conciencia pública. Se ha sugerido que las OSC, desde cada sector, desarrollen asambleas para discutir el contenido y la aplicación de la nueva ley.

Las instituciones de la Cooperación Internacional (CI) deben continuar y profundizar su apoyo a las actividades de las OSC, a fin de ayudarles a ser más transparentes en su quehacer. Una de las coincidencias entre los informantes es la necesidad de que la CI optimice su actuación dentro de sí misma, hacia las OSC y hacia el Estado hondureño. Como criterio general, la CI debe tener en cuenta que la destinataria final, la ciudadanía, es quien debe estar preparada para exigir y recibir cuentas; de ahí que se debe continuar con el apoyo a la auditoría social.

El informe enfatiza y describe en detalle algunas otras acciones futuras, entre las que sobresalen:

- Capacitar y organizar a la ciudadanía
- Trabajar en el involucramiento de los sectores (*engagement*)
- Mayor equidad en el acceso a los recursos
- Articular agendas y estructuras de las OSC
- Más legislación y mecanismos de control desde el Estado
- Apoyar la institucionalidad
- Mejorar los mecanismos internos de las OSC.

En conclusión, hay un marco legal y un clima político favorable a la rendición de cuentas, tanto en los funcionarios gubernamentales como en las OSC. No obstante, hace falta que éstos visibilicen y materialicen su voluntad política, y que enfatizen más en aspectos relacionados con la gobernabilidad y la democracia interna.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el concepto de “fondos públicos”.

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo sobre la rendición de cuentas desde las OSC en Honduras se propone abonar a las iniciativas, cada vez más extendidas, para entender y reconocer el aporte que estas organizaciones han venido haciendo para fortalecer el Estado de Derecho y mejorar las condiciones de vida de la población pobre del país.

Con éste, el CEHPRODEC se propone analizar la situación actual de la rendición de cuentas desde las OSC, conocer los mecanismos más utilizados y estudiar la percepción de distintos actores sobre la temática, a escala nacional y local, a fin de contribuir a mejorar la credibilidad y legitimidad de estas organizaciones.

Así, esta investigación viene a enriquecer la labor que, desde el año 2002, el CEHPRODEC ha estado realizando en torno a las organizaciones de sociedad civil, a través de los estudios de mapeo y caracterización y, más recientemente, el Índice de Sociedad Civil.

De los cinco países que históricamente han conformado la región centroamericana, Honduras es el menos conocido, sobre todo en lo relacionado con los movimientos sociales y su impacto en la vida pública. Esto obedece a múltiples razones, entre las que destaca el particular desarrollo político de la nación.

La mayoría de los regímenes de gobierno en Honduras han sido autoritarios, han marginado amplios sectores sociales y reducido su margen de participación. La búsqueda de la democracia ha estado en la mente de todas las fuerzas sociales... sin embargo, el encuentro con la democracia se ha reducido a un simple juego electoral en el que se prioriza el papel del voto más que la resolución de los problemas nacionales<sup>3</sup>.

Hacia finales de la década de 1970, Honduras estaba gobernado por las Fuerzas Armadas que, en diciembre de 1972, rompieron el orden constitucional y emprendieron una importante reforma económica y social, cuyo principal efecto fue lograr la “tranquilidad social” en la década de 1980, a diferencia de los estallidos sociales y conflictos armados vividos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua durante el mismo período.

---

<sup>3</sup> Margarita Oseguera de Ochoa. *Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política*, 2ª edición, CEDOH-CRIES, Tegucigalpa, 1990, p. 4.

Contrario a lo que ocurría en los países vecinos, en 1982, los militares convocaron a elecciones y “devolvieron” parte del poder a los civiles. Una Asamblea Constituyente aprobó una nueva Constitución, que consigna los principios del Estado de Derecho democrático, y que se ha convertido en la de más larga vigencia en la historia republicana del país. El “retorno al orden constitucional” supuso el renacimiento de los partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Nacional, que en el momento más álgido del gobierno militar, calificado como reformista, se les consideró virtualmente muertos.

Fue hasta mediados de la década de 1990, cuando los militares empezaron a perder su hegemonía política. La eliminación del servicio militar obligatorio y el nombramiento de civiles para el ministerio de Defensa constituyen, entre otros, hechos relevantes que anunciaron el retorno de los militares a sus cuarteles.

En estos últimos veinticinco años, los dos partidos han compartido el gobierno; el partido Liberal por espacio de diecisiete años, y el partido Nacional por ocho. A pesar de múltiples dificultades, se ha logrado mantener la participación popular en las elecciones, ha mejorado el respeto a los derechos civiles y políticos, se ha logrado la estabilidad política y se ha ido construyendo cierta institucionalidad que, en la actualidad, es objeto de discusión. Existe una fuerte presión de la ciudadanía para que los partidos políticos sean más transparentes en lo relacionado con el financiamiento de sus campañas electorales, ya que es evidentemente que los costos en que incurren son superiores al financiamiento que el gobierno proporciona a través de la llamada deuda política.

El bipartidismo, que ya supera los cien años, se basa en el caudillismo y el clientelismo político; el aparato de gobierno es su principal fuente de sustentación económica y social. Hoy día, el gobierno supera con creces a la empresa privada en cuanto al número de empleados, y las empresas públicas son víctimas de la ineficiencia y el saqueo, que se origina en esa visión del Estado como botín.

Aun cuando el país mantuvo en los últimos años la estabilidad macroeconómica, el reto principal sigue siendo el planteado en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP): reducir la pobreza de 66.0% (1999) a 42% (2015)<sup>4</sup>. Los acuerdos comerciales como el CAFTA con Estados Unidos, ya aprobado, y con la Unión Europea, en negociación, suponen nuevos desafíos, especialmente para los sectores productivos del agro. La amenaza sobre los pequeños productores de granos básicos se incrementa por el poco conocimiento que existe sobre estos tratados, y por la poca información proporcionada a la población, sobre todo durante el proceso de negociación.

“Hay el reconocimiento general de que el problema principal de la sociedad es la pobreza e indigencia en la cual se encuentran dos terceras partes de la

---

<sup>4</sup> Estrategia para la Reducción de la Pobreza. III Informe de Avance, Tegucigalpa, noviembre 2004, p. 26.

sociedad...Hay que anotar que contribuye decisivamente a reproducir y profundizar esta situación la inequidad y la ineficiencia del aparato estatal<sup>5</sup>. A pesar de ser un país rico en recursos naturales, de estar ubicado en una posición geográfica envidiable, de contar con gran potencial energético, buenos bosques y excelentes tierras para la agricultura, el 70% de sus siete millones de habitantes vive en condiciones de pobreza. Miles de hondureños y hondureñas emigran hacia Estados Unidos y España, preferiblemente, en busca de mejores oportunidades para vivir.

El crecimiento productivo por sí solo no contribuye a reducir la pobreza; es incuestionable que se requiere mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental y aplicar políticas públicas más racionales, transparentes y equitativas. En ese sentido, el bipartidismo afecta profundamente al país, ya que la corrupción y la baja capacidad de ejecución gubernamental conspira contra las grandes metas de la ERP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En la relación Estado/Ciudadanía existe la percepción de un alejamiento, basada en la “idea de que toda acción pública es vana, puesto que no encuentra respuestas por parte del Estado”<sup>6</sup>. Al mismo tiempo se consolida el sentimiento de que la corrupción va penetrando todos los espacios de la vida pública. A pesar de que se eliminó la inmunidad parlamentaria, aún es fuerte la percepción de que los grupos de poder son impunes frente a la ley y la sociedad en general. Usualmente, la rendición de cuentas, por parte de los funcionarios públicos, se confunde con la propaganda gubernamental sobre los supuestos “logros” o “cumplimiento de promesas de campaña electoral”, pero hay poco esfuerzo por rendir cuentas sobre los procesos de toma de decisiones y el respeto a la ley en la gestión pública.

#### Índice de Percepción de la corrupción en Honduras, comparado con los países sujetos de este estudio

País	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I	L	I
Chile	18	7.5	17	7.5	20	7.4	20	7.4	21	7.3	20	7.3
Uruguay	35	5.1	32	5.1	34	5.5	28	6.2	35	5.9	28	6.4
Costa Rica	40	4.5	40	4.5	50	4.3	41	4.9	51	4.2	55	4.1
Brazil	46	4.0	45	4.0	54	3.9	59	3.9	63	3.7	70	3.3
Argentina	57	3.5	70	2.8	93	2.5	109	2.5	98	2.8	93	2.9
Rep. Dom.	63	3.1	60	3.5	71	3.3	87	2.9	85	3.0	99	2.8
Honduras	71	2.7	72	2.7	107	2.3	116	2.3	109	2.6	121	2.5
Bolivia	85	2.0	89	2.2	106	2.3	122	2.2	118	2.5	105	2.7
Paraguay	nd	nd	100	1.7	130	1.6	141	1.9	147	2.1	111	2.6

L = Lugar (*ranking*)

I = Índice

<sup>5</sup> ALOP. América Latina 2004-2005. *Democracia y Desarrollo: una mirada desde la sociedad civil*, ALOP, San José, p. 256.

<sup>6</sup> PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. Hacia la expansión de la Ciudadanía*. Resumen, p. 12.

Fuente: Sitio Web de Transparencia Internacional.

La lucha contra la corrupción forma parte del discurso gubernamental desde inicios del nuevo milenio. En ese contexto, se ha creado el Tribunal Superior de Cuentas, la Fiscalía contra la Corrupción y el Consejo Nacional Anticorrupción; el Estado ha ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción y ha firmado diversas declaraciones centroamericanas contra ese flagelo. El Congreso Nacional ha aprobado varias leyes encaminadas a luchar contra la corrupción, entre ellas la Ley de Lavado de Activos y, recientemente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con el apoyo de la cooperación internacional, el país implementa ambiciosos programas para modernizar, entre otros, el aparato de justicia, el control de la gestión pública y lograr una mayor transparencia. Este apoyo es resultado del consenso sobre la importancia del tema, la necesidad de mejorar la eficiencia y de reducir el impacto de las prácticas corruptas en la gestión pública.

Cifras no oficiales señalan que el Estado pierde, aproximadamente, diez mil millones de lempiras al año —unos quinientos millones de dólares—, por causas relacionadas con la corrupción, como la evasión fiscal, compras sobrevaloradas, pago de “favores” a los funcionarios y otros. Esta cifra es muy superior a los alivios de la deuda que el país recibe anualmente.

De acuerdo con Sandoval Corea,

la magnitud de los recursos otorgados al país [por la cooperación internacional] y la diversidad de entidades ejecutoras hacen imperativa la práctica de la rendición de cuentas y de auditorías o contralorías sociales, como mecanismos para asegurar el buen desempeño institucional y garantizar el uso óptimo, honesto y transparente de los recursos puestos a disposición del país y, de esa manera, el gobierno y las instituciones logren generar credibilidad y confianza en el pueblo. En la actualidad la falta de credibilidad institucional y la desconfianza que se ha desarrollado en el pueblo, constituyen un freno al desempeño institucional y al desarrollo de los programas y proyectos<sup>7</sup>.

La sociedad civil ha enfatizado en el tema y ha logrado generar un sentimiento de condena a la corrupción, aunque éste aún no se traduce en una abierta confrontación ante el problema. En el debate sobre la Ley de Transparencia, las OSC, por espacio de nueve meses, mantuvieron una intensa presión para su aprobación<sup>8</sup>. Finalmente, el 27 de noviembre de 2006, el Congreso Nacional la

---

<sup>7</sup> Rigoberto Sandoval Corea. *Probidad y ética en las Políticas Públicas (el caso de Honduras)*, FOPRIDEH, Tegucigalpa, febrero de 2006, p. 243.

<sup>8</sup> Del lado de poderosos sectores la resistencia fue enorme, arguyendo que la divulgación de información, sobre todo la relacionada con salarios de altos funcionarios y contratos con el gobierno, pone en peligro la seguridad de las personas, dado el clima de inseguridad que se vive en el país.

aprobó, pero con una serie de disposiciones que, en la práctica, limita el acceso a la información pública y la rendición de cuentas por parte de los altos funcionarios del Estado.

Un elemento a destacar es que las ONG y OPD, previo consenso, se desempeñaron como portavoces del sector, superando con creces a las organizaciones gremiales y comunitarias, en su capacidad de incidencia y gestión frente al Estado.

En las OSC es posible encontrar un amplio espectro político e ideológico. En tal sentido, la rendición de cuentas es un paso obligado que tienen que dar los sectores que asumen la lucha contra la corrupción como parte de su quehacer. En primer lugar, para marcar distancia de las organizaciones que podrían estar buscando una oportunidad para el lucro y, en segundo lugar, para mantener la credibilidad frente a la ciudadanía.

El tema no es nuevo. De hecho, casi todas las organizaciones tienen algún mecanismo de rendición de cuentas, generalmente para fines internos y con poca proyección a los espacios públicos. En las asambleas, a través de boletines y programas radiales, muchas organizaciones tratan de mantener informada a su población meta y a otros sectores; sin embargo, el énfasis descansa en la parte financiera y muy pocas veces se abordan los aspectos de gobierno interno y participación democrática en la toma de decisiones.

Por todo lo anterior, estamos convencidos de que este esfuerzo vale la pena, pues contribuye a esa intención esclarecedora sobre este país que tiene “una larga tradición de diálogos y consensos”<sup>9</sup> en diversos aspectos de su política nacional; y que, en ese marco, ha logrado concertar una institucionalidad para combatir la corrupción y una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que exigen de nuevos esfuerzos para rendir los frutos esperados.

## **A. Enfoque**

La rendición de cuentas forma parte del lenguaje político cotidiano, tanto en el ámbito local y nacional, como internacional. Refleja claramente la preocupación por un mayor control y supervisión del ejercicio del poder. Todos los sectores reconocen las bondades del concepto y concluyen en que no puede haber democracia sin rendición de cuentas.

Alrededor del proceso de Reconstrucción Nacional, después del paso del huracán Mitch, la necesidad de vigilar la ayuda internacional y de ver más allá de la tragedia, planteó la tarea de transformar el país. Fueron las organizaciones de sociedad civil las que, desde entonces, jugaron un papel protagónico en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas; y, con su presión, dieron

---

<sup>9</sup> *Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 2006, op. cit., p. 12.*

paso a la creación de instancias como el Tribunal Superior de Cuentas, el Consejo Nacional Anticorrupción y una buena cantidad de Comisiones de Transparencia en los espacios municipales.

Muchas veces, con un ánimo deslegitimador, algunos sectores reducen la sociedad civil a las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD). Sin embargo, es válido reiterar que CIVICUS define la Sociedad Civil como el espacio fuera de la familia, el Estado y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses y necesidades comunes. Partiendo de este concepto, podemos ampliar el enfoque usual sobre las OSC formales e institucionalizadas, e incluir coaliciones, grupos informales y, en fin, la amplia gama de organizaciones existente en el país.

En tal sentido, las diversas propuestas de auditoría social y rendición de cuentas son parte del capital ya acumulado por la ciudadanía hondureña, que busca articular acciones para potenciar los múltiples actores que hagan posible controlar el poder de las cúpulas político-partidarias.

No existen recetas acabadas para enfrentar y resolver la corrupción de forma permanente, pero la gobernabilidad democrática y la lucha contra la pobreza demandan trabajar en forma coordinada y simultánea para controlar y “domesticar la discrecionalidad del poder” y sus efectos.

La rendición de cuentas no se reduce a ver el gobierno como la cara mala de la moneda y a la sociedad civil como la cara virtuosa. Sin duda, ambos están expuestos a la lógica del poder y a los intereses de grupo. Por ello, es importante ver la rendición de cuentas desde la perspectiva ciudadana, como algo que atañe e involucra a toda la colectividad.

La rendición de cuentas requiere del diálogo, de abrir canales de comunicación permanentes entre funcionarios y ciudadanos, sin pretextos, en los que los gobernantes atiendan las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados.

Pero, ¿qué tanto podemos esperar de organizaciones de sociedad civil que cuestionan al gobierno pero no se abren a la ciudadanía? ¿Qué tan útiles son las herramientas para vigilar al gobierno y, a la vez, vigilar y cuestionar a la sociedad civil? ¿Cómo controlar eficientemente a los controladores?

Del lado de sociedad civil, la rendición de cuentas debe ser un acto voluntario, en el que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, y no como una obligación o necesidad. En este proceso se aceptan los cuestionamientos, las preguntas incómodas y existe toda la disposición para responderlas.

Hay varios tipos de rendición de cuentas. Algunos de los más comunes se enuncian a continuación.

*La rendición de cuentas interna* se refiere al grado de democracia interna y los valores que posee una organización. Estamos hablando entonces de la forma de gobierno de la institución: ¿Qué tan equitativa es la participación en la toma de decisiones por parte de todas y todos los socios? ¿Cómo se ejerce el control interno y la responsabilidad? ¿Qué valores promueve, están relacionados con la solidaridad, la tolerancia, la responsabilidad y la justicia?

*La rendición de cuentas externa* tiene que ver con las relaciones que las organizaciones establecen con el gobierno en la esfera política, en el ámbito de las obligaciones fiscales y la normativa; con las instituciones donantes, nacionales y extranjeras, y con otras organizaciones sociales.

*La rendición de cuentas y la transparencia son parte de la legitimidad* de las OSC, vistas no como obligación, sino como disposición a abrir sus puertas a la vigilancia sobre los valores que sustenta y en su eficacia para actuar.

*La legitimidad* también implica coherencia; es decir, qué tan cercana es la práctica a los valores institucionales; a la pertinencia relacionada con la oportunidad, el momento, la vigencia y validez de sus propuestas y, finalmente, a la integridad institucional.

*El manejo de la información:* ¿Hasta qué punto se justifica el temor a proveer información? ¿Cuáles son los argumentos para no brindar información? ¿Qué tan cercanos a la realidad son los informes?

*El manejo de recursos.* Existen mecanismos para rendir cuentas en forma apropiada a los recursos que se manejan. ¿Sabemos los socios cómo se manejan los recursos? ¿Conocen los empleados la disponibilidad total de los recursos?

*Nivel de conocimiento de la normativa,* tanto interna como externa: ¿Qué tanto conocen los involucrados de la normativa y regulación vigentes?

*La rendición de cuentas a distintos actores:* hacia los donantes, hacia los socios y socias, hacia el público.

Lograr que el concepto de rendición de cuentas se coloque en la agenda pública no resulta fácil, ya que no está “internalizado”<sup>10</sup>, no forma parte de nuestro bagaje intelectual y cultural. Por ejemplo, si en una organización existe el vicio del nepotismo, este no se reconoce como tal, no causa conflicto de intereses, sino que se considera un premio al esfuerzo y dedicación que la dirigencia ha dado a la organización.

En ese sentido, para imponer la rendición de cuentas como una práctica que controla el poder, debe desarrollarse junto con múltiples factores que se

---

<sup>10</sup> Entrevista con Sonia Zacapa, USAID Honduras.



complementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que acabe con la corrupción e ilegalidad, sí es posible accionar muchas palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para controlar, moderar y domesticar el poder.

## **B. Metodología**

Para llevar a cabo este estudio, el equipo de trabajo utilizó varios métodos, cuyos resultados son los insumos principales del informe. Estos son: la revisión de fuentes bibliográficas, entrevistas a profundidad, monitoreo de medios y estudio de casos.

### ***La revisión bibliográfica***

En Honduras, las fuentes bibliográficas referidas a la transparencia y rendición de cuentas aumentan día a día, debido a que el tema ha sido puesto en el debate público tanto por la cooperación internacional y organizaciones de sociedad civil, como por el mismo gobierno, con la intención de controlar la corrupción generalizada que afecta al país, fundamentalmente en el sector gubernamental.

Pero cuando se trata de rendición de cuentas y transparencia en las OSC, el déficit bibliográfico es abrumador. Apenas en algunos de los textos revisados encontramos breves referencias a que “también las OSC devienen obligadas a Rendir Cuentas a semejanza de las Organizaciones Gubernamentales...”; de manera que la T y RC en las OSC se menciona de manera tangencial en los documentos disponibles.

Paradójicamente, existe una abundante producción de documentos orientados a establecer medidas de control y otro de tipo de regulaciones para las OSC, especialmente a las ONG y OPD.

### ***Entrevistas a profundidad***

La selección de informantes claves estuvo determinada por el sector o subsector que representan, y por la experiencia y conocimiento del tema, obviamente relacionado con las OSC. En todo momento se buscó que las personas entrevistadas: i) representaran un sector del gobierno, la sociedad civil o la cooperación internacional; ii) que estuvieran mínimamente vinculadas a la dinámica de la sociedad civil y, iii) que se hubieran involucrado en acciones referentes a la RC y T, no necesariamente en la sociedad civil.

Se realizaron treinta entrevistas programadas. Nueve de los informantes pertenecen a OSC de primer grado; ocho a OSC de segundo grado, y dos a OSC de tercer grado.

Con respecto a la cobertura geográfica, seis de las organizaciones entrevistadas tienen su sede en los departamentos de Olancho, Colón, Comayagua, Intibucá, Santa Bárbara y El Paraíso; tres pertenecen a áreas rurales del departamento de Francisco Morazán y, el resto, tiene su sede en la ciudad capital, Tegucigalpa.

El gobierno, la empresa privada, la sociedad civil y la cooperación internacional estuvieron representados en la muestra en la proporción siguiente:

Sector	Entrevistados	Porcentaje	Subsectores
Gobierno	5	16.7%	Gobierno central Gobierno municipal Poder Legislativo
Sociedad Civil	19	63.3 %	Obreros Campesinos Ambientalistas Pobladores ONG/OPS Pastoral Social Sector privado organizado
Cooperación	6	20.0 %	Multilaterales Bilaterales ONG internacionales
	<b>30</b>	<b>100 %</b>	

### ***Estudio de caso***

Determinamos estudiar un caso de gobernabilidad interna. Para ello identificamos la experiencia de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC)<sup>11</sup>, cuyas asambleas anuales muestran muchos signos de participación democrática y gobernabilidad. Participamos en la XI Asamblea Ordinaria<sup>12</sup>, entrevistamos al Secretario de Educación, al personal técnico, a algunos miembros de la Junta Directiva y de la organización, y escogimos y analizamos información de sus archivos.

### ***Monitoreo de medios***

Durante agosto y septiembre de 2006 se realizó un monitoreo de medios; se escogieron los que, según el *ranking*, generan más audiencia y tienen mayor cobertura. Esos medios fueron: Canal 5, de la compañía Televisión, propiedad del empresario Rafael Ferrari, específicamente el noticiero nocturno TVC, dirigido por los periodistas Rossana Guevara y Renato Álvarez; como medio

<sup>11</sup> Ver anexo.

<sup>12</sup> En el pasado participamos en otras dos asambleas de la CNTC, que se realizaron en el municipio Jesús de Otoro.

escrito se escogió el diario *La Tribuna*, del empresario y ex presidente de la República Carlos Flores Facussé; y, el noticiero radial matutino *El Minuto*, de Radio América, del empresario y político Miguel Andonie Fernández.

Durante noviembre y diciembre de 2006, y enero de 2007, se revisaron *La Tribuna* y *El Heraldo*, los dos diarios que se editan en Tegucigalpa. Esto debido a la expectativa que generó la discusión y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### ***Productos***

Los resultados de este estudio son: en primer lugar, el Informe sobre la situación de la Rendición de Cuentas y la Transparencia en las OSC, el cual se enriquecerá con la retroalimentación que se llevará a cabo con los informantes claves.

Una corta sistematización de la experiencia de gobernabilidad democrática de la CNTC, como estudio de caso, es también un producto de la esta investigación.

Otro resultado es la recopilación de la bibliografía referida al tema, así como el archivo electrónico de 128 noticias relacionadas con la rendición de cuentas, como resultado del monitoreo a tres medios de comunicación durante septiembre y octubre de 2006.

## II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

### A. El concepto

La rendición de cuentas es un proceso dinámico de la sociedad en su conjunto, donde todos los sectores, gobierno, empresa privada, sociedad civil y la cooperación internacional, contribuyen a generar un clima de confianza mediante el accionar transparente de sus organizaciones, con el propósito de generar desarrollo y bienestar equitativo y sostenible. La rendición de cuentas no sólo es un enunciado y un deseo de buena voluntad, sino una responsabilidad de la ciudadanía que crea los mecanismos particulares y de consenso para hacer posible la transparencia y democratización de la información.

Aun cuando a este concepto le falta sencillez y precisión para su aplicación práctica, la mayoría de los informantes coincidió con su contenido, al declarar que la Rendición de Cuentas y Transparencia no es un acto en solitario, sino una serie de acciones permanentes que todos los sectores —Estado, sector privado, cooperación y sociedad civil—, deben incorporar en su dinámica. “En el caso del Estado, la RC viene a ser parte de su función por el *bien común*”<sup>13</sup>.

La RC y T en las OSC no es distinta a la que se solicita de los organismos del Estado; en ambos sectores, “la RC regresa inmediatamente a quien la demanda, especialmente si la demanda inicial tiene su génesis en cualquier sector de ciudadanía”<sup>14</sup>. Desde esta óptica, es claro que las organizaciones que carecen de transparencia y, en consecuencia, no rinden cuentas, están en deuda con lo que es inherente a su origen mismo.

### B. La corrupción y la rendición de cuentas

En Honduras resulta imposible abordar el tema de la rendición de cuentas sin señalar el panorama y la “cultura” de corrupción existente en el país. Durante el estudio, encontramos a menudo que la gente rápidamente abordaba la situación de la corrupción en casi todos los sectores, con mucho más énfasis en el gubernamental, pero sin sustraer de la crítica al sector privado y a las OSC.

Sin expresarlo abiertamente, en el ámbito gubernamental persiste la crítica, o la insinuación, de que las OSC, especialmente las ONG y OPD, en muchos casos, no destinan la ayuda a los propósitos concebidos originalmente.

<sup>13</sup> Sergio Membreño, secretario ejecutivo del Consejo Nacional Anticorrupción.

<sup>14</sup> Jorge Irías, especialista del Banco Mundial.

## **C. La transparencia**

Hemos encontrado coincidencias en que la rendición de cuentas no puede darse sin la adecuada transparencia:

No se puede hablar de rendición de cuentas sin transparencia y entendemos por transparencia la ejecución en forma diáfana de los actos de servicio (...) sin ocultar o deformar ninguna información, permitir a los beneficiarios y beneficiarias conocer los procedimientos y los pasos, los criterios en relación a los proyectos...<sup>15</sup>.

De manera que no solamente se trata de informar. Se trata también de que la información que se brinda tenga calidad, que mantenga como propósito la posibilidad de que el receptor no sólo sea un depositario de la información, sino un ente que pueda interpretarla y actuar en consecuencia.

## **D. Llevar las cosas claras**

Parece que la rendición de cuentas y la transparencia comienzan a instalarse en las OSC. Con distintas palabras, la gente expresa la necesidad de rendir cuentas y hacer de las OSC entes más coherentes consigo mismas. “Se trata de llevar las cosas claras dentro de la organización que uno dirige”, expresó Edgardo Andino<sup>16</sup>. Sin muchas complicaciones, quizás por la escasa experiencia en el manipuleo de la información ante sus bases, la gente define su concepto de la RC: “Rendición de cuentas para nosotros es dar a conocer lo que hacemos, cómo lo hacemos y con quién lo hacemos a nivel comunal”<sup>17</sup>.

## **E. Informar a los principales actores**

Uno de los más grandes consensos se produce cuando se afirma que los actores principales han carecido de información. “Significa dar cuentas a los que son los verdaderos actores de las cuentas, es decir, los beneficiarios”<sup>18</sup>. Es darse cuenta que los dirigentes y directivos de las OSC se deben a su base social. Se reconoce que la mayoría de las OSC informan a su población beneficiaria, pero se cuestiona si lo hacen adecuadamente. Obviamente, éste es otro elemento que se relaciona con la transparencia institucional.

## **F. Elegibilidad**

Es la obligación que tiene un funcionario público, dirigente o líder electo por las organizaciones sociales, de rendir cuentas a sus bases sobre la

---

<sup>15</sup> Aníbal Puerto, director del Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDR).

<sup>16</sup> Edgardo Andino es dirigente de la Empresa Asociativa Campesina Montaña de Azacualpa, un sector rural cercano a la capital, Tegucigalpa.

<sup>17</sup> Juventino Gómez, Espacio de Concertación, Intibucá.

<sup>18</sup> Oscar Mejía, diputado al Congreso Nacional de la República y dirigente campesino.

gestión y la actuación que ha hecho en función del cargo que se le ha delegado; es decir, que si fue electo para una función determinada, esa elección no le da la autonomía para decidir por sí solo, sino que tendría que haber una especie de consulta en determinados casos para tomar decisiones; pero también de informar claramente sobre su actuación o gestión a la gente que lo ha elegido<sup>19</sup>.

En esta definición destaca la relación entre la rendición de cuentas y los ciudadanos electos, ya sea para cargos públicos o en asambleas de OSC, pero también señala el privilegio de los electores de conocer las actuaciones de sus elegidos. Otro elemento sobresaliente es el de informar con *claridad*, es decir, transparentemente y sin el propósito de manipular.

### **G. Responsabilidad individual y participación real**

El proceso de la rendición de cuentas requiere un cambio de conducta. La estructura de rendición de cuentas es darle la oportunidad de participación a la gente de manera horizontal, que se den cuenta que pueden opinar, que pueden decidir, que pueden criticar y que pueden orientar, que pueden brindar aportes sobre la manera en que podemos trabajar con mayor transparencia y con mayor credibilidad<sup>20</sup>.

Hemos estado acostumbrados a no rendir cuentas, y nos parece que es lo más natural; si nadie rinde cuentas, ¿por qué razón yo voy a ser el primero en hacerlo? Este parece ser el pensamiento que permeabiliza a la sociedad hondureña en su conjunto.

Es necesario, dice Óscar Aníbal Puerto, que cada funcionario, cada técnico, tenga una permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de su conducta, sin evasiones ni excusas. Y Óscar Mejía explica:

La rendición de cuentas parte desde el comportamiento de sus dirigentes a cargos de elección y dentro de las funciones que le corresponden; es decir, las actividades que realizan, los éxitos, las debilidades que tienen, las funciones que realizan y, por supuesto, la cuestión financiera. Es decir, que es un conjunto de cosas, no es simplemente la cuestión financiera, porque sería bonito informar que se gastaron bien los fondos y aquí están todas las facturas. Pero los resultados, ¿dónde están? ¿Y el desempeño de sus funciones dentro del marco de la honestidad? Está la responsabilidad que tienen en el cumplimiento de sus tareas; no solo es un aspecto, es un conjunto de aspectos.

---

<sup>19</sup> Pedro Landa, subdirector de Cáritas Arquidiocesana.

<sup>20</sup> Israel Salinas, secretario general de la Central Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH).

## H. Desde la cooperación internacional

Salvando las diferencias entre los informantes, habida cuenta de que hay una mezcla de organismos financieros y ONG internacionales, encontramos que sus aproximaciones conceptuales apuntan a la necesidad de clarificar la identidad de las OSC:

El punto principal de la rendición de cuentas es ¿quién eres, para quién trabajas y qué tanto haces, para eso que se dice que se está trabajando... eres fiel a tu mandato institucional o te acomodas al menú de la cooperación?<sup>21</sup>.

Dado que el mandato del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es contribuir con el desarrollo, en la medida que la variable corrupción frena ese desarrollo, está obligado a intervenir para establecer medidas preventivas, digamos, medidas de administración de esos riesgos y de la evaluación de esos riesgos; entonces, dentro de su mandato general, este tema es relevante y cada día adquiere más importancia<sup>22</sup>.

Finalmente, se observa que la cooperación internacional relaciona con mucha insistencia la RC y T con la necesidad de democratizar y socializar la información de las OSC en la mayor medida posible. Al respecto, Manuel Muñiz, de Oxfam Solidaridad de Bélgica, dijo:

Un proceso de rendición de cuentas se refiere al uso adecuado de los recursos, cómo se utilizan, para qué se utilizan, con información clara para asambleas amplias.

## I. Desde el Gobierno

Sin duda, el concepto de RC y T en el gobierno se vincula estrechamente con los esfuerzos que se hacen para combatir el estado de pobreza de la población desde la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP):

Aquellas organizaciones que expresan que sus intervenciones y recursos van hacia la población más pobre, y en vista de que el objetivo principal del Gobierno es reducir la pobreza, debe asegurarse que los recursos canalizados por dichos entes sean ejecutados efectivamente y con transparencia, y no destinados a propósitos ajenos a los concebidos originalmente<sup>23</sup>.

Para el Comisionado de la ERP,

---

<sup>21</sup> Sonia Cano, coordinadora Programa Honduras de Oxfam Internacional.

<sup>22</sup> Olga Patricia Falck, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>23</sup> Marcio Sierra, director de la Unidad de Asuntos Técnicos de la Presidencia de la República.

el Estado, en su expresión gubernamental, tiene la responsabilidad de lograr eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, auditoría preventiva y auditoría pos ejecución de los recursos; lógicamente, también las organizaciones de sociedad civil y las ONG, principalmente aquellas que administran recursos de la cooperación internacional y recursos propios para proyectos para el desarrollo del país, deberían cumplir con los mismos requisitos<sup>24</sup>.

En esencia, se trata de una *responsabilidad* que las OSC deben emular, dado que el Gobierno también la tiene.

---

<sup>24</sup> Fernando García, Comisionado Nacional para la ERP.



### III. LA IMAGEN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN HONDURAS

Si uno sabe que una ONG tiene un proyecto, sabemos que quizá los recursos no llegarán hoy, mañana ni pasado, pero, cuando aparecen, uno ya sabe de dónde vienen. Así es como la ONG va teniendo credibilidad, tanto en los que están arriba, como en los socios de una organización o de los beneficiarios.

EDGARDO ANDINO,  
Montaña de Azacualpa,  
Francisco Morazán

Las que tienen credibilidad son las que rinden cuentas a las comunidades.

CARLOS CERNA,  
Juticalpa, Olancho

El país se caracteriza por una sólida tradición organizativa de su población. Los clubes de mujeres, las cooperativas, los patronatos, las asociaciones de padres y madres de los centros educativos y las juntas de agua son parte de ese conglomerado. La Iglesia católica, especialmente, ha impulsado estos procesos a través del movimiento de celebradores de la palabra y comités de desarrollo local. También encontramos a las organizaciones campesinas, las federaciones magisteriales y los sindicatos de la empresa privada y del gobierno, algunos de los cuales datan de mediados del siglo pasado. Más recientes son las OPD, que cuentan con sus federaciones, coaliciones y asociaciones con diversos fines.

Distintos estudios han revelado que en Honduras podrían existir aproximadamente 92,000 OSC, si en ese número incluimos cualquier tipo de organización de ciudadanos y ciudadanas que tienen propósitos y actividades comunes<sup>25</sup>.

De acuerdo con Olvera, “los diversos países de América Latina padecen, en mayor o menor grado, y con diversas formas, una crisis de legitimidad de las instituciones democráticas y experimentan una condición de confusión política caracterizada por una superposición de discursos y proyectos políticos”<sup>26</sup>. Y Honduras no escapa a esa crisis de sus instituciones, tanto políticas como sociales.

La falta de confianza y poca credibilidad en las instituciones políticas partidarias es ampliamente debatida. Un poco más de la mitad, el 53% de la población, piensa que los partidos han perdido credibilidad y no la pueden recuperar<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> CEHPRODEC. *Índice de la Sociedad Civil en Honduras*, op. cit., p. 25.

<sup>26</sup> Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coordinadores. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 380.

<sup>27</sup> Diego Achard y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID, IDEA y OEA San José, Costa Rica, 2004, pp. 128-129.

Entre las OSC, la confianza pública varía: “un 75% afirma tenerle mucha confianza a la Iglesia católica; a los sindicatos el 35% le tiene alguna o mucha confianza y un promedio del 56% le tiene poca o ninguna confianza; respecto a las ONG, el 53% de los entrevistados manifiesta que le tiene alguna o mucha confianza y un 34% afirma tener poca o ninguna confianza”<sup>28</sup>.

La polémica está presente en casi todos los ámbitos de la relación gobierno-sociedad civil. Por ejemplo, para el presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, “No son grupos de la calle los que van decir cómo se debe legislar en el Congreso”<sup>29</sup>.

Para los funcionarios públicos, la credibilidad y legitimidad están fuertemente asociadas a factores legales, como la personería jurídica y el caudal electoral. Desde su perspectiva, es poco visible la fuente que alimenta la confianza y credibilidad de las OSC, sobre todo porque éstas mantienen una actitud permanente de denuncia ante las actuaciones irregulares de los funcionarios.

Desde la sociedad civil se reconoce el déficit de confianza y credibilidad de la mayoría de las organizaciones. A juicio de Israel Salinas de la CUTH, “están divididas las opiniones. Hay opiniones favorables, porque hay ONG que valen la pena, que juegan un papel trascendental, importante. Pero hay otras que quieren jugar un papel sustitutivo”.

Uno de los factores que explica el bajo nivel de credibilidad, de acuerdo con Roque Rivera, es que “no existe la práctica de rendición de cuentas al público, más allá de lo que exige la URSAC, la DEI y los mismos cooperantes”.

“Nuestros informes —dice Pedro Landa, de Cáritas—, son más bien una relación de actividades, pero, ¿cuándo analizamos el impacto de lo que hemos hecho? Eso sí podría contribuir a generar más confianza entre los diferentes sectores con que estamos trabajando. Y no es una costumbre de las organizaciones hacer el análisis de impacto”.

El problema es que muchas veces “los objetivos se plantean ligados a la disponibilidad de plata que hay en ese momento; luchas inventadas, no de acuerdo con el ideal o la necesidad del pueblo, sino que de acuerdo a la disponibilidad que hay de cooperación”<sup>30</sup>.

Se trata, entonces, de “generar confianza y credibilidad, no con nuestras contrapartes externas, las que nos apoyan financieramente, sino con nuestras partes organizacionales; no es legitimarnos ante el gobierno, no es que el gobierno sepa lo que estamos haciendo, que también es importante; pero el

---

<sup>28</sup> CEHPRODEC. *Índice de la Sociedad Civil en Honduras...*, op. cit., p. 65.

<sup>29</sup> Noticiero El Minuto de Radio América, 6 de septiembre de 2006.

<sup>30</sup> Entrevista con Francis Osorio, de Madre Tierra.

criterio más importante es que las organizaciones sociales entiendan y legitimen el quehacer de (nuestras) organizaciones”<sup>31</sup>.

Sin duda —afirma Israel Salinas—, la base de la credibilidad descansa en la vinculación con las comunidades, en mantener una actitud honesta, recta, beligerante, porque se trata de “estar en la calle protestando cuando no hay recepción, cuando no hay receptividad a las demandas que se están planteando... pero... hay que ser serios y plantear alternativas, soluciones”.

---

<sup>31</sup> Pedro Landa y Carlos Patiño, de Cáritas Arquidiocesana.

## **IV. LAS AUDIENCIAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

Definitivamente, existen diversos destinatarios de la rendición de cuentas. Hay OSC que intentan hacerlo con varios a la vez, como las que intentan evadirlos. Por lo general, las audiencias dependen del subsector de sociedad civil en referencia. No serán los mismos destinatarios para una organización campesina que para una federación de ONG; tampoco serán los mismos para una junta de agua que para un colegio de profesionales. El público, los requerimientos, los beneficiarios, los mecanismos y los recursos serán distintos en cada caso.

A continuación describimos los tipos de destinatarios más comunes, así como los argumentos esgrimidos por los entrevistados para justificarlos como destinatarios de la rendición de cuentas.

### ***Las estructuras internas de las OSC***

Las juntas directivas, las asambleas de socios y las membresías en general<sup>32</sup> son instancias que las OSC han señalado como destinatarios principales de lo que hacen y de cómo lo hacen.

Elementos que de paso están muy prostituidos. Hay mucha gente que dice “rendimos cuentas a la asamblea” y la asamblea son seis personas. El concepto de asamblea debe ser un poco más amplio, mucho más grande, mucho más representativo. Si la asamblea es representativa y están claros los mecanismos de representación de la gente... aunque sea un grupo pequeño puede ser moralmente aceptable; pero si la asamblea se reduce a seis personas que son amigos, casi compadres de los jefes de la organización, pues es muy limitado lo que se puede hacer<sup>33</sup>.

### ***Los donantes***

La rendición de cuentas a los donantes, usualmente, está contemplada en los convenios interinstitucionales. Esta consiste en informes financieros, narrativos, estadísticos, etc., que generalmente se acompañan de alguna auditoría externa; su costo está contemplado en el presupuesto del proyecto, y depende del monto total del mismo. Todo esto, aparentemente, es concebido como la garantía del buen uso de los recursos.

---

<sup>32</sup> En algunos de los casos se ha incluido a los empleados de las OSC y a su personal voluntario.

<sup>33</sup> Entrevista a Manuel Muñiz de Oxfam Solidaridad.

Las OSC no han manifestado rehusarse a la RC hacia los donantes. Así, cuando las responsabilidades contractuales están claramente establecidas, no existe discrepancia.

Los funcionarios gubernamentales sugieren, además de la rendición de informes a la cooperación internacional, la práctica de auditorías externas de carácter permanente y no sólo en dependencia de los montos presupuestados.

### ***Los beneficiarios***

Especialmente a los beneficiarios directos de los productos o servicios de las OSC; estos deben ser sus contralores sociales. Muchas veces ha sucedido que la OSC que intermedia los recursos crece, y con ella su personal y su cuerpo directivo, pero los beneficiarios no. Ese es un síntoma de falta de transparencia y equidad. La RC hacia los beneficiarios, de igual manera, se justifica en virtud de la obtención permanente de legitimidad para el o los servicios que emanan de la OSC.

### ***El público, el pueblo, la comunidad***

Se ha sugerido que el pueblo, el público, se organice por zonas geográficas, áreas, barrios o municipios para solicitar cuentas a las OSC. Las comisiones municipales de transparencia se han implementado para hacer rendir cuentas, pero lo han hecho, fundamentalmente, con los gobiernos locales. Son escasas y casi sin impacto las experiencias con OSC.

También se demanda que las OSC rindan cuentas a la población, a la sociedad en general. Sin embargo, algunos entrevistados piensan que la información que se traslada al público no debe ser tan específica, de manera que no se utilice para dañar a las OSC o a sus miembros. Otro criterio al respecto, *es que no toda la información de todas las OSC interesa a todas las personas.*

### ***Los pares (en redes, alianzas, etc.)***

Hay organizaciones que hacen alianzas, forman redes o coaliciones para emprender esfuerzos comunes; en el proceso de esos esfuerzos se ponen recursos en común y se perfilan proyectos, estrategias y políticas para la consecución de muchos propósitos. En esos espacios es necesario rendir cuentas.

### ***El Gobierno central***

Usualmente el Estado demanda que las OSC rindan cuentas a los organismos contralores; es decir, al Tribunal Superior de Cuentas, a la Dirección Ejecutiva de Ingresos, municipalidades, etc. Es necesario, dicen los funcionarios, sujetar a las OSC a las leyes nacionales en materia de rendición de cuentas. Señalan

que, entre otros mecanismos, los entes contralores del Estado deberían practicar auditorías formales *in situ*.

Algunas OSC vinculadas al sector social de la economía señalan que, aunque tienen sus propias comisiones de transparencia, es necesario rendir cuentas al Estado. Pero, para ello, el gobierno debe crear los entes ante quienes presentar los correspondientes balances.

Todo indica que muchas OSC están convencidas de la necesidad de rendir cuentas al Estado; pero, al mismo tiempo, demandan de las organizaciones estatales mayor credibilidad y confianza para que la información no sea politizada o utilizada con otros fines.

Los gobiernos necesitan estar informados de los montos globales de ayuda que ingresan al país, así como de su impacto. Muchas veces se desconoce el enorme trabajo que ejecutan las OSC en diversos campos y al Estado le interesa saber qué sucede al respecto. “Nosotros hemos mapeado 421 organizaciones de distinta índole que hacen educación no formal y, dentro de estas, la mayoría son de la sociedad civil, no gubernamentales”<sup>34</sup>.

Las tasas impositivas y las cotizaciones obligatorias (IHSS, RAP, INFOP) son también formas de rendir cuentas. Cumplir lo previsto en la ley respecto al gobierno central y los gobiernos municipales debiera ser la primera característica de un proceso de RC al Estado por parte de las OSC.

### ***Los gobiernos locales***

Algunas OSC opinan que, aunque no es necesario rendir cuentas al gobierno central, más allá de lo estipulado en la ley, sí es provechoso establecer canales y espacios para rendir cuentas ante los gobiernos locales o municipalidades. Estas acciones mejoran la ejecución de proyectos en el espacio local y producen una mejor gobernabilidad.

### ***Ante sí mismas***

Se ha señalado que la rendición de cuentas debe ser, en primer lugar, frente a la propia conciencia. La rendición de cuentas es, al mismo tiempo, reflejo y ruta de un ejercicio ético en las OSC. Desde hace algún tiempo se viene hablando de un código de ética de las OSC y se han hecho algunos esfuerzos al respecto, sin poder llegar a consensos. Algunas OSC, por iniciativa propia, han escrito esos códigos. Durante este estudio conocimos al menos dos de ellos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Sandra Domínguez, Comisión Nacional de Educación No Formal.

<sup>35</sup> Nos referimos al Código de Ética del Instituto Hondureño de Desarrollo Rural, que está como anexo en este documento, y al Código de Ética del Profesional hondureño del Derecho.

## V. LOS MECANISMOS ACTUALES

Las acciones no son nuevas. El proceso de rendir cuentas ha sido parte de la cultura de las OSC, hasta sin saberlo. Algunas veces lo han hecho mecánicamente, y otras cuando los convenios lo exigen, o ante la necesidad de mantener buenas relaciones y así captar nuevos aportes para sus programas y proyectos.

Probablemente, muchas de esas acciones convencionales de rendición de cuentas ya no respondan a las nuevas exigencias de transparencia, en una sociedad cada vez más compleja, donde los actos de corrupción han superado la buena fe de las personas y de las organizaciones.

También es probable que existan nuevas y suficientes malas prácticas, y las formas de rendir cuenta del pasado ya no basten para dejar en claro la transparencia y ética de las OSC. No es casual que existan tantas críticas en el sentido de que las OSC están haciendo lo mismo que el Gobierno y los partidos políticos en las cadenas de radio y televisión o frente al público: informar sobre sus éxitos y jamás reconocer sus fracasos.

Es preciso indicar que el movimiento que se ha ido gestando en contra de la corrupción y en favor de las auditorías sociales está creando en el público y los pobladores una demanda de información que, además de la presentación de informes, reclama la rendición de cuentas.

Esta demanda todavía recae, enfáticamente, sobre el sector gubernamental en sus distintas expresiones; pero las poblaciones van tomando conciencia de la necesidad de que también lo hagan las OSC. Una de las recomendaciones del Foro “Compromisos estratégicos para combatir la corrupción, construyendo transparencia y buen gobierno”, es que se debería empezar a hablar de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil y promover iniciativas en esta línea<sup>36</sup>.

Existe una serie de mecanismos tradicionalmente utilizados por las OSC, que van desde los más sencillos hasta los más complejos. Su utilización dependerá de la complejidad, estructuración y manejo de recursos del subsector de sociedad civil que se trate. Probablemente para una junta de agua sea suficiente una asamblea con los pobladores de la aldea, mientras que una OPD necesitará estados contables auditados.

---

<sup>36</sup> Foro desarrollado con el auspicio del G-16 (grupo que reúne a los principales organismos bilaterales y multilaterales de cooperación) el 24 de julio de 2007, en Tegucigalpa.

La clasificación de mecanismos puede darse de la siguiente forma:

- Internamente en las OSC para disponer de información operativa
- Internamente en las OSC para gobernar
- De la sociedad civil hacia las OSC
- De las OSC hacia los donantes
- De las OSC hacia el Gobierno Central
- De las OSC hacia sus socios gremiales
- De las OSC hacia los beneficiarios
- De las OSC hacia el público

### ***Internamente para disponer de información operativa***

Las OSC señalan que en lo interno y para controlar los aspectos contables, llevan registros de entradas y salidas, soportes con recibos y facturación. Al igual que las demás organizaciones del sector privado, las OSC llevan el registro documental de su ejercicio fiscal. Por ley están obligadas a mantener documentación soporte de todas sus operaciones, al menos durante cinco años.

Antes de entrar en vigencia la Ley de Transparencia, han sido los estatutos de las OSC los que han determinado los requerimientos mínimos de control interno y las dependencias gubernamentales a quienes tienen que rendir cuentas.

### ***Internamente para gobernar***

Dentro de sus mismas estructuras, las OSC introducen mecanismos de rendición de cuentas que, teóricamente, debieran permitirles gobernar y establecer adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas. La mayoría tiene asambleas, juntas directivas y juntas de vigilancia.

Un estudio focal realizado en el departamento de Valle, con base en 2145 OSC, determinó que la mayoría (75.5%) presentaba en su estructura las dos principales instancias de dirección: asambleas y juntas directivas. El mismo estudio encontró que sólo el 3% demostró contar con un organismo que se encargara de la fiscalización interna, a la manera de junta de vigilancia<sup>37</sup>.

Organismo de la estructura	Cantidad de OSC	Porcentaje con base en 2145 OSC
Asamblea General y Junta Directiva	1620	75.52 %
Asamblea General + Junta Directiva + Dirección ejecutiva	54	2.52 %
Asamblea General + Junta Directiva + Dirección		

<sup>37</sup> Comisión Ad Hoc para la Participación Ciudadana. *Mapeo y caracterización de la Sociedad Civil del Departamento de Valle*, Tegucigalpa, 2004, p. 25.



ejecutiva + Organismo fiscal	28	1.31 %
Junta Directiva + Dirección ejecutiva	61	2.84 %
Junta Directiva + Dirección ejecutiva + Organismo Fiscal	60	2.80 %
Sin ningún organismo permanente	322	15.01 %
	<b>2,145</b>	<b>100 %</b>

Otro dato del mismo estudio reflejó que el 15 % de las OSC carecía de organismos en su estructura y funcionaba mediante un liderazgo personalizado. En este caso, se ha señalado que las OSC funcionan con base en personalidades fuertes y bien definidas, pero intolerantes. Estas OSC, cuando finalmente logran reunir una junta directiva o una asamblea, lo hacen para entregar resultados y no necesariamente para rendir cuentas, debido a que carecen de medios de verificación.

Encontramos, entonces, dos elementos de análisis. Por una parte, es cierto que muchas OSC carecen de organismos colectivos de dirección, aunque sus estatutos y personerías jurídicas los contemplen. En la práctica no funcionan; son escasas las reuniones de las juntas directivas y casi inexistentes las asambleas de socios. Por otra parte, existe la crítica en el sentido de que las juntas directivas de algunas OSC están conformadas por compadres y aun por familiares, o que sus asambleas están integradas por un escaso número de miembros.

Con todo lo anterior, también es cierto que existen suficientes casos en los que estos mecanismos funcionan. Los entrevistados pudieron ejemplificar OSC en las que la junta directiva es una instancia de autocontrol, que exige a sus funcionarios la rendición de cuentas sobre el total manejo de la organización.

No se trata de inventar nuevos mecanismos de rendición de cuentas hacia lo interno y con vista al futuro, sino de poner a funcionar los que ya existen.

### ***De la sociedad civil hacia las OSC***

Las auditorías sociales que realizan en Honduras las comisiones de transparencia en el ámbito municipal, son un mecanismo para la rendición de cuentas. Se trata de un proceso evaluativo que ejerce la ciudadanía organizada sobre cualquier ente público o privado, que ejecuta recursos del Estado o de la comunidad internacional<sup>38</sup>.

La auditoría social ha sido ejercida por grupos de ciudadanos y hasta por una sola persona que decide hacer una evaluación. Los auditores sociales trabajan

<sup>38</sup> Cooperación Alemana. Transparencia y Buen Gobierno, las actividades del G-16 durante la presidencia pro tempore de Alemania, Tegucigalpa, octubre de 2006, p. 19.

bajo la premisa de que exigir la rendición de cuentas es un derecho y un deber ciudadano. No existe una normativa legal que regule las iniciativas auditoría social.

Según la cooperación internacional, de octubre de 2005 a abril de 2006, se realizaron setenta auditorías sociales en el ámbito municipal; casi todas recayeron sobre el sector gubernamental. Muy pocas se han realizado a las OSC. Para el caso, una de las comisiones de transparencia más ejemplares, la de Sabanagrande, desarrolló doce auditorías sociales, de las cuales solamente dos recayeron sobre OSC: un comité de feria y una sociedad de padres de familia.

La auditoría social en el espacio municipal es un buen mecanismo de rendición de cuentas, que puede otorgar legitimidad al funcionamiento de una o varias OSC. Sin embargo, podría estar siendo subutilizada por la sociedad civil.

### ***De las OSC hacia los donantes***

Probablemente es en esta dirección donde existen mecanismos más claros de rendición de cuentas. Usualmente están contemplados en algún convenio establecido entre las contrapartes; generalmente consisten en la presentación de informes narrativos, estadísticos, financieros y contables, y liquidaciones presupuestarias que pueden ser desde trimestrales, hasta anuales. Eventualmente se incluyen auditorías externas, practicadas por la unidad técnica del donante o por una firma auditora especializada.

En los últimos años, los donantes han empezado a aplicar sistemas de monitoreo como visitas de campo, y entrevistas a los beneficiarios y autoridades locales; para ello utilizan instrumentos de medición, como los indicadores del marco lógico, previamente concertados con las OSC ejecutoras.

Cada vez más se realizan evaluaciones con información cruzada, proveniente de todos los actores involucrados en el proceso de un proyecto o programa. Esto no solo da lugar a los informes que los donantes trasladan a sus sedes, sino también a documentos que sistematizan las acciones realizadas, que suelen servir para informar al público, pero también para replicar los proyectos o programas exitosos.

### ***De las OSC hacia el Gobierno central***

Todas las OSC están obligadas a rendir cuentas en aspectos específicos, según diversas leyes. En realidad, cada subsector de sociedad civil, a través del tiempo, ha negociado con los gobiernos su propia legislación.

En Honduras no existe un marco regulatorio de consenso para todo el sector de sociedad civil; y, desde nuestro punto de vista, no debe haberlo. La uniformidad

traería efectos negativos, especialmente para las OSC con menos recursos y de estructuras más sencillas, como las que carecen de personería jurídica<sup>39</sup>.

#### Marco legal de las OSC en el departamento de Valle

Tipo de marco legal	Cantidad de OSC	Porcentaje
Reconocimiento municipal	402	19.7 %
Personería jurídica nacional	234	10.9 %
Amparada en otra organización	63	2.9 %
Sin marco legal	1413	65.0 %
En trámite	33	1.5 %
Total	2,145	

Aun y cuando existen diversas leyes que regulan las tasas impositivas y otros mecanismos para que las OSC rindan cuentas al Estado, también es cierto que algunos sectores carecen de un marco regulatorio. Es hasta ahora, con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que están indiscutiblemente obligadas a informar de sus actos al gobierno central.

Sin embargo, desde hace unos cinco años, la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles (URSAC) de la Secretaría de Gobernación y Justicia, exige el registro de las OSC y solicita, a cada organización, un informe anual de actividades y uso de los recursos.

Si bien ahora las OSC están más conscientes de la necesidad de informar al gobierno central, el conflicto aflora de nuevo cuando se discute la cantidad y profundidad de la información que se debe dar a los órganos estatales.

Pese a todo, es un hecho que, en la medida que todos los sectores comiencen a rendir cuentas, cada día con más transparencia, se iniciará un círculo virtuoso que generará confianza, sobre todo en aquellas OSC que tienen razones de peso para desconfiar del Estado.

#### ***De las OSC hacia sus agremiados***

Las OSC de carácter gremial suelen rendir cuentas a sus socios o “compañeros” con mucha sencillez, en sus asambleas. Por ejemplo, el Patronato Regional de Occidente (PRO), un movimiento muy deliberante cuyo epicentro se ubica en el noroccidental departamento de Santa Bárbara, realiza asambleas cada dos meses para revisar la agenda y valorar los logros obtenidos en el periodo.

<sup>39</sup> Gran parte de la vida asociativa de las comunidades se sustenta en OSC que carecen de un estatuto jurídico reconocido por el Estado, como lo demuestra el cuadro Marco legal de las OSC en el departamento de Valle.

Generalmente, en esas asambleas, presentan tres tipos de informes: el presidente informa sobre los éxitos y fracasos del período, así como de las perspectivas de la OSC; las comisiones informan sobre las tareas realizadas, y la tesorería da cuenta del movimiento de los recursos. Usualmente este trabajo se realiza un día domingo, en la comunidad de La Flecha, Santa Bárbara.

Otras organizaciones gremiales con membresía en todo el país, tienen asambleas menos periódicas, pero no por ellos menos democráticas. Es el caso de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), cuyo procedimiento de rendición de cuentas se presenta como estudio de caso en este estudio.

En las OSC gremiales se acostumbra discutir los informes en pequeños grupos, antes de las asambleas. Esto permite que los asambleístas analicen mejor los informes de los organismos de gobierno de sus organizaciones; esta experiencia es común en el subsector obrero<sup>40</sup>.

### ***De las OSC hacia los beneficiarios***

El término *beneficiario* ha cobrado carta de ciudadanía para referirse a las personas que reciben los beneficios de las OSC, sobre todo de las ONG, mediante donaciones, actividades, proyectos o programas.

Por lo general, estas OSC son intermediarias de recursos de la cooperación internacional o del Estado, y poseen algunas características técnicas e institucionales que las han convertido en expertas en determinado campo del desarrollo o de la defensa y promoción de derechos.

Es normal que las OSC informen a sus beneficiarios sobre aspectos exclusivos del proyecto, programa o actividad que tienen en común; usualmente la relación se da entre técnicos y beneficiarios, aunque en algunas oportunidades suele sumarse personal ejecutivo o directivos de la OSC.

El contenido de la rendición de cuentas varía en función de la menor o mayor transparencia que ejercita cada una de las OSC, así como del grado de confianza que tengan con el o los beneficiarios. La transparencia parece aumentar cuando los beneficiarios no son personas individuales, sino grupos de beneficiarios.

La crítica más mordaz que se hace a este mecanismo es que la manera en que las OSC informan a los beneficiarios no permite que estos tengan la capacidad de ser críticos o de influir en las OSC.

No obstante, conocemos casos en que la apertura es tal, que las OSC comparten plenamente los detalles presupuestarios del proyecto y hasta definen

---

<sup>40</sup> Israel Salinas relató detalles de este procedimiento, muy usual en las asambleas de la CUTH.

con los beneficiarios las políticas de utilización de algunos rubros. Varias experiencias de este tipo se observan en proyectos de microfinanciamiento.

### ***De las OSC hacia el público***

El público conoce más a las OSC porque ejercen presión y plantean demandas a los gobiernos y a las instituciones del Estado, que por su propia rendición de cuentas.

Algunas OSC están tratando de ser coherentes con su mandato. Un ejemplo son las comisiones municipales de transparencia, cuyas juntas directivas, anualmente, rinden cuentas a la población sobre su quehacer.

El material impreso, los espacios periodísticos y los sitios Web son medios de información al público que utilizan las OSC que intermedian más recursos de la cooperación internacional. La mayor debilidad de esta práctica es que, por lo general, solamente brinda información exitosa, convirtiéndose así más en publicidad, que en un ejercicio de rendición de cuentas.

<b>Mecanismo utilizado</b>	<b>Dirigido a</b>	<b>Situación actual</b>
Libros de registros contables, archivos, contabilidad electrónica, etc.	Control interno y organismos contralores del Estado	Las ONG y gremios son más activos en este aspecto. Las OSC pequeñas tienen debilidades.
Estructuras de control y gobierno, juntas directivas, asambleas, junta de vigilancia, etc.	Control interno	Formalmente existen, no son funcionales en muchos casos.
Auditorías sociales	Público en general	Muy pocos casos de AS a OSC. Generalmente recaen en el gobierno.
Evaluaciones de impacto	Donantes / Cooperación	Muy activa
Informes narrativos, financieros, estadísticos	Donantes / Cooperación	Muy activa
Auditorías externas	Donantes / Cooperación	Activa eventualmente
Monitoreo de campo	Donantes / Cooperación	Activa
Registro en la URSAC	Gobierno central	8,000 inscritas, no renuevan información. El universo es de 90,000.
Informes anuales a URSAC	Gobierno central	Casi inexistente
Asambleas de gremios	Miembros / público	Activas / muy transparente en algunos casos

Informes, material impreso, reuniones	Beneficiarios	Es una práctica de ONG que genera escaso debate
Espacios periodísticos, sitios Web y material impreso	Público	Es una práctica de OSC con mayor disponibilidad de recursos.

## VI. EL MARCO LEGAL Y FISCAL

El sustento jurídico de la rendición de cuentas son las obligaciones de los funcionarios públicos para con la ciudadanía, y los derechos y libertades ciudadanas. De estas obligaciones no están excluidas las personas que tienen responsabilidades de dirección y administración de organizaciones de sociedad civil.

La Constitución de la República, los tratados internacionales suscritos y ratificados por Honduras, y las leyes secundarias, reconocen el derecho de acceder a la información y la rendición de cuentas. El artículo 5 de la Constitución expresa:

El Gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa, del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras...<sup>41</sup>.

La democracia participativa se nutre del compromiso de la ciudadanía que está decidida a trabajar en coordinación con los funcionarios y representantes públicos para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión gubernamental. En ese sentido es que nuestra Constitución abre la puerta para que la práctica de la rendición de cuentas contribuya a superar la enorme desconfianza que persiste entre ciudadanía y funcionarios públicos.

El marco legal vigente facilita ese proceso. Por ejemplo, el artículo 1 de la Ley de Participación Ciudadana establece que ésta se orienta a “promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado”<sup>42</sup>.

Las Medidas Preventivas de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo III, establecen que “los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:... Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción...”.

Para identificar los avances legales en la regulación de la participación ciudadana, es necesario ver cómo se ha legislado la organización de la sociedad civil. Por ahora, en Honduras no existe una ley marco —como en otros

---

<sup>41</sup> León Rojas Carón. *La Constitución hondureña. Brevemente analizada*. Litografía López, Tegucigalpa, 2001, p. 19.

<sup>42</sup> Congreso Nacional de la República, Ley de Participación Ciudadana, Decreto N° 3-2006.

países<sup>43</sup>—, que regule la estructura interna, constitución, registro, régimen tributario, controles, tipología y demás temas afines a las OSC.

Existen disposiciones que, en forma dispersa, recogen aspectos regulatorios emanados del Código Civil donde, en forma general y escueta, se hace referencia a las asociaciones y fundaciones. Muchas leyes recientes, que nacen del proceso de modernización del Estado, incorporan a la sociedad civil para legitimar las actuaciones de algunas instituciones del Estado, a través de la participación directa o de la consulta; otras regulan los procedimientos administrativos para el control estatal de las OSC, otorgamiento de beneficios o imposición de deberes, en su calidad de personas jurídicas.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en noviembre de 2006, consigna en su artículo 4 el Deber de informar y el Derecho de acceso a la Información Pública. Y, en el artículo 3, numeral 4, señala que están obligados a dar información los tres poderes del Estado y las demás instituciones de la administración pública, lo mismo que las ONG y OPD que reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen.

Además, toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y recibir de las instituciones información completa, veraz, adecuada y oportuna. La obligación de las OPD, que establece esta Ley, surgió de una propuesta que presentaron las OSC al Congreso Nacional<sup>44</sup>.

Por otra parte, el artículo 24 numeral 7 de la Ley de Municipalidades establece el derecho de “pedir cuentas a la corporación municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa”.

El artículo 29 de la Ley General de la Administración Pública, en la sección referente al Consejo de Ministros, confiere a la Secretaría de Gobernación y Justicia competencia fundamental de otorgar y cancelar la personalidad jurídica de todos los entes civiles, siempre que las leyes especiales no confieran esta potestad a otros órganos del Estado.

Lo anterior lo reitera el artículo 44 numeral 6 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo N° PCM-008-97), al establecer que “el otorgamiento de personalidad jurídica a los entes civiles corresponde a la Secretaría de Gobernación y Justicia, siempre que

---

<sup>43</sup> En otras naciones latinoamericanas, como Guatemala, República Dominicana y Bolivia, la sociedad civil ha logrado una ley marco para las OSC. Algunos líderes de sociedad civil hondureña opinan que, si se introduce un proyecto similar en el país, lo más importante es garantizar que la iniciativa sea aprobada de acuerdo con las aspiraciones de la sociedad civil y que no se convierta en una oportunidad para las injerencias, controles o abusos del gobierno, como se intentó hacer con otros proyectos.

<sup>44</sup> Para recuperar el espíritu de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Propuesta de la Alianza 72.



se constituyan con fines lícitos en ejercicio del derecho de asociación, incluyendo la aprobación de sus estatutos y su cancelación, cuando proceda”.

Con el fin de ejercer mayor control y fundamentar la valoración de los fines y objetivos que persigue una asociación, se han establecido otros requisitos para obtener la personalidad jurídica<sup>45</sup>:

- a) Presentar solicitud dirigida al Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.
- b) Carta Poder a favor del apoderado legal, debiéndose autenticar por Notario la firma del mandante, en donde se exprese con claridad las generales del profesional del Derecho y las facultades con las cuales lo inviste, incluyendo la dirección y número de teléfono de donde despache sus asuntos profesionales. Esta Carta Poder deberá ser otorgada por el miembro de la Junta Directiva facultado expresamente para este tipo de acto conforme a los Estatutos.
- c) Certificación original del punto de Acta donde la Asamblea General faculta al representante legal de la persona jurídica para conferir poder a un profesional del Derecho para llevar a cabo las diligencias ante la Secretaría de Gobernación y Justicia. De este extremo deberá hacerse relación en la carta poder que se otorgue a favor del profesional del Derecho.
- d) Certificación original del Acta de constitución o fundación, consignando los nombres de los miembros fundadores.
- e) Dos ejemplares originales de la Certificación de los Estatutos de la persona jurídica, consignando en ella, como mínimo, los siguientes requisitos:
  - Capítulo I: Constitución, Denominación, Duración y Domicilio.
  - Capítulo II: De los Objetivos.
  - Capítulo III: De los Miembros (clases de miembros, incluyendo los deberes y obligaciones de los mismos).
  - Capítulo IV: De los Órganos que lo dirigen (Asamblea General, Junta Directiva, Comités, etc.), determinando además las atribuciones de cada uno de los órganos. En el caso de los Patronatos, los requisitos deberán ajustarse a lo preceptuado en el artículo 62 reformado (D.127-2000) de la Ley de Municipalidades).
  - Capítulo V: Del Patrimonio.
  - Capítulo VI: De la Disolución y Liquidación.
  - Capítulo VII: Disposiciones Generales.

---

<sup>45</sup> En: [www.gobernacion.gob.hn](http://www.gobernacion.gob.hn).

f) Tratándose de una Asociación o Fundación, deberá acompañarse la siguiente información:

- Proyectos a ejecutar.
- Fuentes de financiamiento.
- Instituciones gubernamentales con las cuales se relacionará.
- Reseña curricular de los miembros de la Junta Directiva o personal calificado para llevar a cabo los proyectos.
- Fotocopia autenticada por Notario de las tarjetas de Identidad de los miembros de la Junta Directiva. Estas deberán presentarse en hojas de papel tamaño oficio completas y por ambos lados. No se aceptarán copias recortadas, oscuras e ilegibles.

Se ha tratado de fortalecer la facultad de supervisión de Gobernación y Justicia, estableciendo requisitos adicionales como conocer los proyectos, relaciones de trabajo y de cooperación de las OSC. Con esta información, el registro y el seguimiento, se pretende mantener actualizado el estado legal de cada organización.

Cuando las organizaciones reciben su personería jurídica, deben inscribirse en la URSAC<sup>46</sup>. Uno de los propósitos de este registro es identificar cuántas organizaciones permanecen activas y cumpliendo sus fines, pues el gobierno encontró que, de 1970 a 2002, Gobernación y Justicia extendió unas seis mil personerías jurídicas de este tipo.

---

<sup>46</sup> De acuerdo al Decreto del Consejo de Ministros N° PCM-024-2002, del 5 de noviembre de 2002 y publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* del 5 de septiembre de 2003. Véase: Carlos Salas Posas. *Ibid.*

## **VII. LOS OBSTÁCULOS**

### ***La corrupción como fenómeno cultural***

El mayor obstáculo es la corrupción como fenómeno y práctica cultural, que tiene su génesis en una historia de debilidad institucional y saqueo nacional protagonizada por las transnacionales, los partidos Liberal y Nacional y los militares. La corrupción, como fuente de enriquecimiento rápido e ilícito, ha permeado todos los sectores. Muchos, con el mayor desparpajo, afirman que se tiene que “aprovechar el tiempo” mientras se está en el gobierno o en cualquier otra institución. Para colmo, en el último decenio, políticos tradicionales (sobre todo diputados) han creado ONG con el propósito exclusivo de acceder a recursos del Estado o de captar clientela política.

### ***Celos, protagonismo, nulificación del otro***

En el país es muy común duplicar esfuerzos y desconocer los del resto. Eso ha sucedido en las OSC. Muchos de sus líderes no han podido superar viejos antagonismos, que a veces datan de cuando eran estudiantes, y esto subyace en las relaciones interinstitucionales. Percibimos que este es un asunto que se intenta soslayar, pero que podría estar obstaculizando la articulación para mejorar la transparencia de las OSC.

### ***Problemas jurídicos, operatividad, marco legal, etc.***

En muchos sectores de la sociedad civil ha arraigado una actitud “legalista”, pues al parecer piensan que todo problema se resuelve con la aprobación de una nueva ley. Esto ha provocado un cuerpo legal saturado, disperso, confuso y a veces hasta contradictorio, que la mayoría de la ciudadanía desconoce y, por tanto, no se cumple.

En el pasado, se argumentó que uno de los obstáculos principales para regular la transparencia y rendición de cuentas de las OSC era la carencia de un marco legal; se supone que esto se subsana con la puesta en vigencia de la LTAIP. Aunque, es preciso decirlo, la RC y la T es una práctica que obedece a actitudes y valores, antes que a leyes. Para el caso, muchas OSC aún no se han registrado en la URSAC.

### ***Escaso o nulo interés gubernamental***

Del lado del gobierno no ha existido el suficiente interés por regular la rendición de cuentas de las OSC; se han señalado dos causas: por una parte se dice que

el gobierno no presiona por “tener el techo de vidrio”; y, por otra, que trata de no violentar los derechos de organización.

También es cierto que las organizaciones que se han creado para establecer mecanismos de control en las OSC, como la URSAC y el Tribunal Superior de Cuentas han sido poco hábiles para concertar acciones con las mismas.

### ***Sociedad civil poco autocrítica y con carencias técnicas***

Faltan capacidades técnicas en las OSC —especialmente en las de primer grado—, para rendir cuentas adecuadamente. Además, gran parte de las OSC ha sido poco autocrítica; hace de los gobiernos el único blanco de la demanda de rendición de cuentas y transparencia, sabiendo que el sector privado también está en deuda con el tema. Es probable que la transparencia no sea tema prioritario para muchas OSC. La causa podría residir en la falta de conciencia, o el aislamiento.

### ***Falta cultura de la RC y Transparencia***

En realidad, no existe la cultura de rendición de cuentas. No estamos acostumbrados a rendir informes periódicos, a menos que los solicite el donante. La sociedad en general carece de una cultura de la transparencia. Por ejemplo, no se presentan conflictos de interés ante casos de nepotismo que se presentan dentro de las OSC.

### ***Competencia por recursos de la cooperación***

Hay una innegable competencia entre las OSC por captar apoyo de la cooperación para realizar sus actividades. Quizá por ello se percibe temor de compartir información financiera y revelar las fuentes, los donantes, lo que indirectamente afecta la mutua T y RC.

### ***Debilidades en la cooperación internacional***

Se ha señalado que la CI, por lo general, se limita a solicitar informes narrativos y financieros sin la suficiente evidencia del impacto sobre los destinatarios. En el pasado, esto generó, entre otras causas, disponibilidad de recursos para actos de corrupción; se precisó que esta debilidad se atribuye, en mayor medida, a la ayuda oficial para el desarrollo.

Las dirigencias de las OSC insisten en que la CI mantiene su propia agenda y que, en los convenios con sus contrapartes, establecen condicionamientos que las aceptan por la necesidad de gestionar recursos. El problema no reside en los intereses particulares de una organización de la CI, sino en el divorcio de estos con la realidad nacional. Al final, este desencuentro de intereses, redundará en la falta de transparencia al momento de rendir cuentas.

Por otra parte, las OSC resienten la falta de rendición de cuentas de la cooperación, y piensan que deberían recibir información adecuada por parte de estas organizaciones. Como ejemplo, indicaron los salarios extremadamente altos de los técnicos de la CI, en comparación con los que imponen a los de las OSC, pese a que aquéllos, en la mayoría de los casos, vienen a conocer la realidad nacional.

Finalmente, pareciera que subsiste un problema de celos y protagonismos entre las instituciones de la CI, lo que dificulta su armonización para apostar a un proyecto común de país; y aunque hace falta escudriñar más al respecto, es obvio que ello es causa y resultado a la vez de lo que sucede en las OSC nacionales.

### ***Desconfianza entre Estado, SC y sector privado***

La desconfianza entre el Estado y la sociedad civil tiene diversas explicaciones; la primera se relaciona con los recursos que una buena parte de las ONG administran y que, aparentemente, compiten con el gobierno y el sector privado. En muchos casos, se recurre a argumentos políticos para ocultar esta situación y se acusa al gobierno de intentar controlar las OSC.

Por el lado del sector privado, la desconfianza hacia las OSC se manifiesta en la organización de sus propias fundaciones, que ejecutan tareas que correspondería realizar al sector de sociedad civil y al mismo Estado.

## VIII. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

### A. Buenas prácticas

Sin duda, en la sociedad civil hondureña existen buenas prácticas relacionadas con la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Al revisar los sitios Web de sus coordinaciones, encontramos abundante información sobre los valores éticos y morales que promulgan. El Foro Permanente de Sociedad Civil, por ejemplo, publica un “Código de ética de las OSC asumido por el Foro”<sup>47</sup>; y otras plasman principios y valores en sus documentos institucionales. Igualmente, las prácticas de gobernabilidad interna son parte de muchas OSC que se caracterizan por su vida en democracia.

El propósito de esta sección es señalar acciones o prácticas de OSC que responden a dos criterios: han sido debidamente verificadas, y son ejemplos que podrían replicarse en otras OSC del país, salvando las particularidades del caso.

#### ***La democracia y gobernabilidad de la CNTC***

La Central Nacional de Trabajadores del Campo es un ejemplo de profundización de democracia y gobernabilidad interna. Esta OSC, que aglutina a aproximadamente siete mil familias campesinas, ha emprendido la ruta de democratizar su máxima autoridad —el congreso nacional— que cada dos años reúne a unos trescientos campesinos, representantes de sus grupos de base.

No obstante que su membresía está conformada por campesinos pobres, la CNTC no ha escatimado esfuerzos para celebrar durante veintidós años, sin interrupción, sus congresos bianuales. Un congreso no solo supone la ya difícil tarea de buscar recursos para realizarlo, sino que implica llevar a cabo asambleas de base, regionales y congresos ampliados cada seis meses.

La reglamentación y la práctica de sus procesos electorarios incluye procedimientos sencillos, pero no por ello menos democráticos. Por el contrario, el ejercicio electoral garantiza que puedan votar aun las personas analfabetas, que no son pocas en esta organización campesina.

Uno de los aspectos más relevantes de esta OSC es su reglamentación y práctica comprobada de prohibir que un dirigente permanezca en la Junta Directiva Nacional por más de cuatro años consecutivos. El propósito de esta disposición es garantizar el relevo de la dirigencia.

---

<sup>47</sup> El Código de Ética del Foro Permanente de Sociedad Civil contiene 57 artículos, 18 de los cuales se refieren a la necesidad de rendir cuentas o transparentar las acciones de las OSC. Véase: [www.forosociedadcivil.hn](http://www.forosociedadcivil.hn)

## ***El Código de Ética del IHDER***

El 26 de mayo de 2006, esta OSC aprobó el “Código de Ética del Funcionario y la Funcionaria del IHDER”, el cual fue elaborado y discutido entre directivos, ejecutivos y empleados. Es probable que su lectura deje un sabor a simpleza<sup>48</sup> debido a la sencillez y claridad con que fue redactado; precisamente en eso reside su importancia y validez.

Usualmente las OSC olvidan que su materia prima son las personas; estas, al comenzar a formar parte de una organización, pueden encontrarse frente al dilema de servir a los intereses institucionales, o procurar el mayor provecho, según la cultura de la corrupción prevaleciente en el país. Es entonces cuando el nuevo empleado o voluntario necesita contar con las herramientas precisas que le señalen la ética que exige a sus integrantes la organización o institución.

Si bien es cierto que la sociedad civil necesita de instrumentos de consenso elaborados entre los distintos subsectores, el Código de Ética del IHDER puede ser una plantilla sencilla de replicar, con las respectivas modificaciones institucionales.

## **B. Lecciones aprendidas**

Una de las conclusiones del estudio es que en Honduras es muy difícil incorporar mecanismos de consenso para que rinda cuentas una sociedad civil tan diversa y dispersa, con una gama de subsectores que se diferencian por sus formas organizativas, la calidad y cantidad de su membresía, el tamaño de sus recursos y hasta por su vinculación con el poder y la cooperación internacional.

Pese a lo anterior, es posible implementar mecanismos que contribuyan a transparentar las acciones de cada OSC y de cada subsector, llámense cooperativas, ONG, sindicatos, etc.; en tal sentido, es posible crear herramientas distintas para cada tipología de organización.

Las OSC de segundo y tercer grado son las llamadas a integrar, primero, en sus redes, alianzas o coaliciones, las iniciativas de rendición de cuentas ante el público, beneficiarios, gobierno y cooperación internacional; así, las de primer grado (sus bases sociales) imitarán su proceder. A continuación se reseñan las acciones y mecanismos más sugeridos para mejorar la RC y T en las OSC.

## ***Capacitar y organizar a la ciudadanía***

Nada funciona si la ciudadanía no está organizada y capacitada. Por ejemplo, si la gente no conoce los instrumentos y recursos que ofrece la Ley de

---

<sup>48</sup> Véase anexo 2.

Transparencia y Acceso a la Información Pública, será muy difícil que ésta funcione. El principio de las acciones de capacitación debe ser la necesidad de empoderamiento ciudadano y, el vehículo, las auditorías sociales; los medios de comunicación podrían desempeñar un rol importante en la tarea de sensibilizar a las bases, de manera que vean con simpatía la transparencia y la rendición de cuentas de sus organizaciones.

La organización ciudadana y la identificación de liderazgos eficaces son prerequisites para una efectiva rendición de cuentas. Si la organización funciona, entonces será posible establecer sistemas de monitoreo y auditoría para tal fin.

### ***Trabajar en el involucramiento (engagement)***

Aunque existen esfuerzos de involucramiento entre Estado, Cooperación, Sociedad Civil y Sector Privado, muchos han sido infructuosos y otros de corta vida. Sin embargo, se debe insistir en la búsqueda de consensos ante el desafío que significan la transparencia y la rendición de cuentas. Debemos comprender que la RC no puede postergarse más. Bien podemos bordear las diferencias, en lugar de confrontarlas.

### ***Mayor equidad en la distribución de los recursos***

Los recursos tecnológicos no solo deben instalarse en las ciudades y en las OSC grandes; se debe procurar que también las ciudades pequeñas y sus OSC accedan a la tecnología para rendir cuentas adecuadamente a las distintas audiencias. Los gobiernos y la cooperación internacional deben propiciar las condiciones para que la tecnología, la información y el conocimiento lleguen a los patronatos, las organizaciones campesinas, obreras, cooperativas, etc.

### ***Articular agendas y estructuras***

Es importante que exista una agenda común sobre este tema, con algunos puntos concretos. Deben alentarse los espacios, redes, coaliciones y alianzas para generar acuerdos y establecer procedimientos para la RC. Un espacio articulado exclusivamente con este fin debería liderar y convocar a los subsectores de sociedad civil a asambleas cada seis meses o cada año para rendirse cuentas entre sí, y producir información pública.

### ***Más legislación y mecanismos de control desde el Estado***

Según el gobierno se necesita un registro sistematizado de OSC, recursos para establecer sistemas de información, procesos de capacitación, y normas para difundir información. Estos serían los requisitos mínimos para iniciar un proceso de RC en las OSC.



El gobierno también señala que se deben ampliar las atribuciones del Tribunal Superior de Cuentas y otros órganos de control, extendiéndolas a las OSC. Además, que los recursos de la ERP deben continuar administrándose públicamente, pues esto estimula a la población a organizarse para demandar rendición de cuentas.

### ***Estudiar y aplicar la Ley de Transparencia***

La LTAIP no funciona sola; en tal sentido, se sugiere una campaña para socializarla a escala nacional, especialmente los mecanismos que indica para que las OSC rindan cuentas. También se necesita que el reglamento esclarezca los puntos confusos de la Ley<sup>49</sup>. Aquí también hay un trabajo para los medios de comunicación y otras instancias generadoras de conciencia pública para promover la aplicación de la LTAIP. Se ha sugerido que las OSC en cada sector realicen asambleas para discutir el contenido y la aplicación de esta nueva Ley.

### ***Apostar a la institucionalidad***

Con muy pocos detractores, se propone la idea de crear una instancia de sociedad civil que rectore la política de rendición de cuentas en las OSC. Esta podría ser una instancia de acreditación, lo que implicaría que cada OSC cumpla con ciertos indicadores. Sería un espacio de sociedad civil, con recursos de las OSC, donde se apliquen mecanismos de auditoría, regulación y certificación.

Y aunque constantemente se recomienda crear esa instancia, es bien visto el apoyo al fortalecimiento del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y del Foro Nacional de Convergencia (FONAC)<sup>50</sup>. Desde luego, es necesario que ambos se legitimen como actores de la sociedad civil, más que como creaciones de gobierno. Para el caso, el CNA debe continuar creando y fortaleciendo las comisiones municipales de transparencia.

### ***Mejorar los mecanismos internos de las OSC***

Las OSC tienen que democratizar sus organizaciones; tienen que comenzar a ordenarse; a activar y mejorar los mecanismos mínimos de control interno que ya tienen establecidos, como asambleas, juntas directivas, juntas de vigilancia, etc. Adicionalmente, no pueden continuar trabajando sin una cultura de planificación estratégica, que contribuya a refrescar su identidad mediante la renovación de su visión y misión institucional.

Desde ese punto de vista, cada OSC debe tener su código de ética o de conducta que regule su quehacer y el de sus miembros. Las OSC de segundo y tercer nivel deben persuadir y apoyar a sus afiliadas para que asuman las

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, el concepto de “fondos públicos”.

<sup>50</sup> El FONAC también forma parte del CNA.

herramientas y procedimientos adecuados y así mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

### ***Otras acciones necesarias***

- Las OSC deben mejorar la calidad de sus denuncias y cuestionamientos, y mejorar su capacidad de respuesta frente a las acciones hostiles y deslegitimadas del gobierno y el sector privado.
- En principio hay que superar el rechazo hacia los demás, hacia sus capacidades y propuestas. Hay que sanar las diferencias y superar la desconfianza entre los actores de sociedad civil.
- La crítica y la autocrítica son dos prácticas que, aunque algunos las consideran desfasadas, deben ser recuperadas por cada OSC, colectiva e individualmente.

### ***Desde la Cooperación***

La Cooperación Internacional puede continuar y profundizar su apoyo a las OSC para que sus acciones sean más transparentes. Los informantes coinciden en la necesidad de que la CI optimice su actuación dentro de sí misma, hacia las OSC y hacia el Estado hondureño. Como criterio general, la CI debe tener presente que el destinatario final, la ciudadanía, es quien debe estar preparada para recibir cuentas; de ahí la importancia de continuar apoyando la auditoría social. Además se sugirió:

**a) Capacitar a las OSC.** Las OSC necesitan mejorar su nivel técnico, no solo para la transparencia y aplicar los mecanismos de rendición de cuentas, sino para poder recibir cuentas, hasta de la misma CI. Esto implica capacitar el recurso humano y mejorar su tecnología.

Entre otras acciones, se ha sugerido que la CI promueva el intercambio de experiencias exitosas de Transparencia y Rendición de Cuentas entre OSC nacionales y de otros países; es preciso socializar las mejores prácticas para crear herramientas apropiadas en cada caso.

**b) Optimizar controles hacia las OSC.** Con el ánimo de reducir los espacios propicios para la corrupción, la CI debería exigir mejores controles a las OSC; imponer condiciones de transparencia, gobernabilidad interna y rendición de cuentas, y formalizar todo esto en los convenios con sus contrapartes. Se ha sugerido el apoyo de la CI para crear y fortalecer la institucionalidad que permita centralizar la información de las OSC.

**c) Más apoyo de la CI a las OSC.** Las OSC necesitan más recursos para su gobernabilidad interna y emprender la rendición de cuentas, lo cual va más allá de las auditorías. Es urgente fortalecer la integralidad de las OSC para que

puedan jugar el papel de contrapeso que les corresponde en la gobernabilidad democrática.

**d) La CI y su rendición de cuentas.** La CI ha señalado que sus instituciones mantienen sitios Web para información pública, y ventanillas para recibir denuncias por sospechas de corrupción en sus proyectos y en su personal. En algunos casos, acostumbran a someterse a evaluaciones de sus contrapartes para verificar el impacto de sus programas y proyectos. La mayoría de las organizaciones de la CI dice que cumple con la gobernabilidad interna que señalan sus estatutos y reglamentos.

Con todo lo anterior, también es necesario que estas organizaciones establezcan y profundicen sus propios mecanismos de T y RC; la pertinencia de los mecanismos para audiencias especializadas es muy importante. Además, podrían articularse mejor, lo cual evitaría la duplicación de esfuerzos y, por ende, optimizaría los recursos.

**e) Preparar a las OSC para la legalidad.** El apoyo brindado por la CI a la incidencia para lograr la aprobación de la LTAIP es visto como algo positivo, pese a que ésta no satisface plenamente las aspiraciones de las OSC. Ahora sigue su reglamentación, y las instituciones obligadas tendrán que prepararse para poder rendir cuentas conforme a la Ley.

## CONCLUSIONES

- La práctica de la Transparencia y la Rendición de Cuentas es de reciente data en el escenario público hondureño. Estas iniciativas cobran vida luego de los cambios impulsados por distintos actores después del huracán Mitch. El Estado ha creado instancias como el Tribunal Superior de Cuentas y el Consejo Nacional Anticorrupción; y son las comisiones municipales de transparencia y otras instancias de sociedad civil —con los gobiernos locales en algunos casos—, las que han abierto la brecha para ejercitar la llamada auditoría social. Con todo, aún no se perfila en el panorama la inquietud por generar mecanismos de consenso para que las OSC optimicen su transparencia y rendición de cuentas.
- La recién emitida LTAIP ha servido, entre otras cosas, para que se obligue a la rendición de cuentas a todas las OSC que reciben o administran fondos públicos, nacionales o extranjeros. Este mandato no había sido posible legislarlo, a pesar de los esfuerzos de varios gobiernos. Sin duda, la demanda de información, ahora con base en ley, se revertirá en la exigencia de rendición de cuentas y mayor transparencia de los gobiernos, central y locales, y de las OSC.
- La heterogeneidad de las OSC, aunque se reconoce como una virtud, no deja de ser una limitante al momento de intentar diseñar y aplicar mecanismos de consenso para rendir cuentas, especialmente a la ciudadanía o al público en general. La falta de un presupuesto adecuado y la carencia de recurso humano suficientemente preparado, también conspiran contra este propósito.
- La falta de funcionamiento de las instancias de gobernabilidad interna y la ausencia de mecanismos democráticos para la toma de decisiones, es una realidad señalada por la mayoría de los informantes. Esto sucede pese a que en casi todos los estatutos que norman el funcionamiento de las OSC se contemplan mecanismos de control y gobernabilidad interna. Es urgente, entonces, democratizar y hacer funcionar las juntas directivas, asambleas, juntas de vigilancia y demás órganos de control interno para iniciar la ruta hacia una la transparencia y rendición de cuentas del sector.
- Es urgente que las OSC rindan cuentas, sobre todo porque persisten acusaciones del Estado, del sector privado y de algunos sectores de la ciudadanía, en el sentido de que algunas gestionan e intermedian recursos sin reportar impactos. En tal sentido, es preciso que las OSC visibilicen lo que hacen en cuanto a la reproducción de valores e impactos en la reducción de la pobreza, por ejemplo. La rendición de cuentas y la

transparencia deben contribuir a elevar los niveles de confianza de la ciudadanía, las autoridades y el sector privado hacia las OSC; esta percepción deberá redundar en un nuevo liderazgo ético y podría generar un círculo virtuoso de mayor impacto y transparencia en la sociedad.

- Es necesario elevar las capacidades de las personas e instituciones obligadas a rendir cuentas. No es posible obtener resultados óptimos en OSC que carecen de habilidades y recursos tecnológicos para rendir cuentas con eficiencia y eficacia. De igual manera, es preciso que los receptores de la rendición de cuentas sean capaces de interpretar la información que reciben y puedan debatir positivamente, de manera que no solamente sean depositarios de información y legitimadores de acciones, proyectos o programas.

## SIGLAS

AS	Auditoría Social
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CEHPRODEC	Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario
CI	Cooperación Internacional
CIVICUS	Alianza Mundial para la Participación Ciudadana
C-Libre	Comité por la Libre Expresión
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
CNTC	Central Nacional de Trabajadores del Campo
CUTH	Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de Honduras
G-16	Grupo al que pertenecen los principales organismos de la cooperación bilateral y multilateral en Honduras
ICD	Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay
IHDER	Instituto Hondureño de Desarrollo Rural
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
ISC	Índice de la Sociedad Civil
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OFI	Organismo Financiero Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organización Privada para el Desarrollo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRO	Patronato Regional de Occidente
PRODDAL	Programa para el Desarrollo de la Democracia en América Latina
RAP	Régimen de Aportaciones Privadas
RC y T	Rendición de Cuentas y Transparencia
RC	Rendición de Cuentas
SC	Sociedad Civil
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
TSC	Tribunal Superior de Cuentas

UNAT	Unidad de Asuntos Técnicos (de la Presidencia de la República)
URSAC	Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)

## BIBLIOGRAFÍA

Achard, Diego y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID, IDEA y OEA, San José, Costa Rica, 2004.

ALOP. *América Latina 2004-2005. Democracia y Desarrollo: una mirada desde la sociedad civil*, ALOP, San José.

Athié, Alicia. *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, FUNDAR, México, 2005.

CEHPRODEC. *Índice de la Sociedad Civil en Honduras. De la consulta a la participación*. CEHPRODEC y Civicus, Tegucigalpa, 2006.

Central Nacional de Trabajadores del Campo. Estatutos y reglamentos de la CNTC, Tegucigalpa, julio de 2004.

Código de Ética del Profesional hondureño del Derecho, Guaymuras, Tegucigalpa, 1998.

Comisión Ad Hoc de Sociedad Civil. *Mapeo y Caracterización de la Sociedad Civil del departamento de Valle*, Tegucigalpa, 2004.

Congreso Nacional de la República, Decreto N° 3-2006 Ley de Participación Ciudadana.

\_\_\_\_\_. *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas*. O.I.M Editorial, Tegucigalpa, 2003.

Cooperación Alemana. *Transparencia y Buen Gobierno, las actividades del G-16 durante la presidencia pro tempore de Alemania*, Tegucigalpa, octubre de 2006.

Espacio de concertación y SNV. *Un salto a la participación: Desafíos y Esperanzas de la Construcción de Ciudadanía*, Publigráfica, Tegucigalpa, 2003.

Espinoza Meza, José Luis. *La sociedad civil en Honduras, Caracterización y Directorio*, Tegucigalpa, Guaymuras, 2003.

FOSDEH. *Rindiendo cuentas. Memoria 2003*. Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Tegucigalpa, 2003.



Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER). Código de Ética del Funcionario y Funcionaria del IHDER, inédito.

Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera, coordinadores. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Oseguera de Ochoa, Margarita. *Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política*, 2ª edición, CEDOH-CRIES, Tegucigalpa, 1990.

PNUD. *Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. Hacia la expansión de la Ciudadanía*, Resumen. Honduras, 2006.

PRODDAL/ Honduras. *Queremos ser escuchados. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Tegucigalpa, 2006.

Rojas Carón, León. *La Constitución hondureña. Brevemente analizada*. Litografía López, Tegucigalpa, 2001.

Salas Posas, Carlos. Marco Regulatorio de las OSC, s/f, inédito.

Sandoval Corea, Rigoberto. *Probidad y ética en las Políticas Públicas (el caso de Honduras)*, FOPRIDEH, Tegucigalpa, febrero 2006.

Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV). Situación actual y perspectivas de la Auditoría social en Honduras, Tegucigalpa, noviembre 2004.

UNAT. Estrategia para la Reducción de la Pobreza. III Informe de Avance, Tegucigalpa, noviembre 2004.

Vásquez Aguilar, Santos Pablo y Sixto Gómez Ruiz. Central Nacional de Trabajadores del Campo, Educación Básica Integral, Tegucigalpa, noviembre 2005.

## Sitios Web

[www.cna.org.hn](http://www.cna.org.hn) Consejo Nacional Anticorrupción

[www.tsc.gob.hn](http://www.tsc.gob.hn) Tribunal Superior de Cuentas

[www.probidad.net](http://www.probidad.net) Red probidad

[www.forosociedadcivil.hn](http://www.forosociedadcivil.hn) Foro Permanente de Sociedad Civil

[www.rds.hn](http://www.rds.hn) Red de Desarrollo Sostenible

[www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net) Foro Social de la Deuda Externa de Honduras

[www.foprیده.org](http://www.foprیده.org). Federación de OP para el Desarrollo de Honduras

[www.transparencia.rds.hn](http://www.transparencia.rds.hn) Red de Comisiones de Transparencia

[www.ciprodeh.org](http://www.ciprodeh.org) Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos

[www.transparency.org](http://www.transparency.org) Transparencia Internacional

[www.gobernacion.gob.hn](http://www.gobernacion.gob.hn) Secretaría de Gobernación

## **ANEXOS**

1. La experiencia democrática y los congresos de la CNTC. Un estudio de caso
2. Código de Ética del Funcionario y Funcionaria del IHDER
3. Estadísticas del monitoreo de medios
4. Personas entrevistadas

## Anexo 1

# La experiencia democrática y los congresos de la CNTC

## Un estudio de caso

### I. Antecedentes

#### ***Creación, organización, enfoque y membresía***

En los inicios de la década de 1980, según documentos de la Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC), el movimiento campesino había perdido mucha credibilidad y respeto dentro de la sociedad hondureña, debido a su recurrente fraccionamiento; además, sufría la represión gubernamental y el asesinato de varios de sus dirigentes.

En este contexto tuvo lugar “la búsqueda de la unidad para encauzar la lucha por la tierra, la que después de muchos esfuerzos y reflexiones, concluyó con la fundación de la CNTC, el 21 de enero de 1985”<sup>51</sup>.

La CNTC nació como un proyecto de unidad campesina en la ciudad de San Pedro Sula, con la fusión de la Unión Nacional de Cooperativas de Honduras (UNACOOH), la Federación Nacional de Cooperativas Campesinas de Honduras (FUNCAH), las Empresas Asociativas Campesinas de León-Masica (EAC), el Frente Nacional de Campesinos Independientes de Honduras (FRENACAIN) y la Unión Nacional de Campesinos Auténticos de Honduras (UNCAH).

En aquel momento contaba con unos 4,500 afiliados estructurados en casi 600 grupos de base, diseminados en once de los 18 departamentos de Honduras<sup>52</sup>. Una organización de base se conformaba por comunidades agrarias de unas diez familias campesinas sin tierra. Con el correr del tiempo y el cambio de la Ley de Reforma Agraria, esta estructura organizativa ha tenido cambios significativos.

Desde sus inicios, se concibió como una organización de lucha por la obtención de la tierra para sus agremiados, y el fomento de la educación y alfabetización, lo que se fundamentó en el hecho de que el 70% de su membresía era analfabeta. Es así cómo, a partir de 1986, se creó un programa de alfabetización

---

<sup>51</sup> Santos Pablo Vásquez Aguilar y Sixto Gómez Ruiz. *Educación Básica Integral*, Central Nacional de Trabajadores del Campo, Tegucigalpa, noviembre de 2005, pp. 4-5.

<sup>52</sup> Santa Bárbara, Cortés Comayagua, Atlántida, Colón Choluteca, El Paraíso, Intibucá, Yoro, La Paz y Francisco Morazán.

en cada organización de base<sup>53</sup>. Y, después de 22 años, aún mantiene su principal objetivo: luchar por una reforma agraria integral, pues el problema de la tenencia de la tierra aún no ha sido resuelto<sup>54</sup>.

Actualmente, las bases de la CNTC han incorporado el enfoque de desarrollo empresarial y muchos de sus grupos producen café, plátano, caña, ganado y granos básicos para consumo propio, y comercialización local y nacional.

Actualmente, una organización base consiste en Empresas Asociativas Campesinas (EAC), que pueden ser de producción o de servicios, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Modernización del Sector Agrícola. Estos grupos pueden ser de cinco personas, pero también hay grupos grandes de hasta setenta personas; tal es el caso de la comunidad de Montecillos en el departamento de La Paz. Actualmente existen trece regionales en igual número de departamentos. CNTC no tiene presencia en Islas de Bahía, Gracias a Dios, Lempira, Ocotepeque, Valle.

### ***Legalización, gobierno y medidas democráticas***

La CNTC logró el reconocimiento del Estado en 1989, mediante personería jurídica N° 56-89, extendida el 5 de febrero de 1990. En su instrumento jurídico se señalan sus finalidades y objetivos, entre los que sobresalen:

Contribuir a sustituir el minifundio y latifundio como formas de tenencia de la tierra mediante la real participación del campesino hondureño, con el propósito de impulsar un verdadero proceso de reforma agraria integral que garantice una justificación social en el campo a través de formas avanzadas de organización de producción que contribuya al desarrollo general del país.

Contribuir a la ejecución de una reforma forestal integrada tendiente a una mejor protección, explotación, reforestación, conservación y aprovechamiento de los recursos forestales mediante sistemas técnicos de trabajo por parte de los campesinos<sup>55</sup>.

Con respecto a su estructura y gobierno interno, la CNTC estableció los siguientes órganos:

- a. Congreso Nacional
- b. Consejo Nacional Ampliado

---

<sup>53</sup> Con la ayuda de la cooperación internacional se implementó un programa educativo denominado Programa de Educación Básica Integral Campesina (PEBIC).

<sup>54</sup> En Honduras, el 82% de las tierras es de vocación forestal y el resto de vocación agrícola; éste se encuentra, fundamentalmente, en poder de empresarios agrícolas, de manera que los campesinos cultivan en tierras de laderas con muy baja productividad.

<sup>55</sup> Estatutos de la CNTC, Cap. II. Finalidades y Objetivos.

- c. Junta Directiva Nacional
- d. Asamblea Regional
- e. Junta Directiva Regional
- f. Asamblea Sectorial
- g. Junta Directiva Sectorial
- h. Asamblea Directiva de Base
- i. Asamblea de Base

El Congreso Nacional se define como el órgano supremo de la organización campesina y

...sus decisiones son inapelables y de obligatorio cumplimiento para todos sus organismos de dirección y de sus afiliados en general y estará integrado por todos los miembros de la Junta Directiva Nacional y por la totalidad de las bases que estarán representadas por un delegado propietario y un suplente legalmente acreditado en la asamblea de Base...<sup>56</sup>.

Desde sus primeros estatutos, el Congreso de la CNTC contempló, dentro de sus atribuciones, definir mecanismos de rendición de cuentas a sus miembros. Entre ellos, estudiar, analizar, aprobar o improbar los informes de actividades y presupuestos; remover los miembros de la Junta Directiva que no cumplan con sus funciones; modificar los estatutos cuando procediere; hacer reglamentos y declaratoria de principios; y establecer líneas generales para orientar el trabajo de la Junta Directiva.

El voto secreto fue instituido para elegir a los miembros de la Junta Directiva Nacional; se prohibió la delegación del voto y la elección de parientes consanguíneos y por afinidad. Asimismo, se instituyó un órgano y un reglamento electoral.

Una de las características más sobresalientes de esta organización, es que sus directivos nacionales sólo pueden ser reelectos en el mismo u otro cargo por una segunda vez<sup>57</sup>; luego tienen que regresar a su base o grupo campesino original, sin posibilidad de ser directivos nacionales durante dos periodos consecutivos<sup>58</sup>.

Sin duda, la riqueza democrática que expresan los primeros estatutos de la CNTC surgió de la experiencia que la organización desarrollaba mientras se gestaba su crecimiento inicial, el cual tuvo lugar entre su año de fundación (1985) y la obtención de su personería jurídica (1990).

---

<sup>56</sup> Estatutos de la CNTC, Cap. III, art. 5.

<sup>57</sup> Aunque el Congreso puede otorgar dos periodos consecutivos de dos años a los miembros de la Junta Directiva, esto no es automático. Se han dado casos de personas que solamente han sido electas por un periodo, como se muestra en las tablas de las juntas directivas.

<sup>58</sup> Los cuadros adjuntos incluyen las juntas directivas de la CNTC de los últimos cinco periodos (diez años) y reflejan cómo se ha ido dando el relevo democrático.

## **II. Desarrollo institucional**

Los congresos nacionales de la CNTC se sucedieron cada dos años sin interrupción y, como lo señalan sus estatutos, nadie ha ejercido como miembro de una junta directiva por más de dos periodos consecutivos (cuatro años en total). Durante estos congresos han existido varias reformas institucionales para que, sin abandonar los fines y objetivos que orientan la organización, exista una adaptación a los tiempos.

La exigencia de mayor transparencia en el manejo de los recursos ha provocado cambios en las estructuras de gobierno, en los procedimientos de elección de sus autoridades y en los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la CNTC.

Los estatutos fueron revisados y reformados en julio de 2004; entre otras reformas se incluyó:

- a. La derogación de la junta directiva de la asamblea sectorial.
- b. La conformación de ocho secretarías en la Junta Directiva Nacional, luego que los primeros estatutos contemplaban catorce secretarías<sup>59</sup>.

En el pasado hubo acaparamiento de cargos directivos por parte de una sola regional de la CNTC. Sucedió que los departamentos con más bases, Cortés y Santa Bárbara, podían copar la Junta Directiva Nacional. El Congreso llegó a acuerdos para que no hubiera más de un directivo por cada región o departamento, dado que existían trece regionales y solamente ocho cargos directivos.

La CNTC no solamente ha crecido en membresía y sedes regionales; también es miembro de alianzas nacionales e internacionales, y cuenta con nueve edificios propios que funcionan como locales de sus sedes. Mantiene una oficina nacional en Tegucigalpa, donde laboran nueve empleados que conforman tres equipos técnicos: asistencia legal, educación y capacitación y, finanzas y desarrollo empresarial.

## **III. Democracia y rendición de cuentas**

Quizás sin darse cuenta, la estrategia de los directivos y miembros de la CNTC, para dinamizar y desarrollar su organización, ha consistido en hacer funcionar,

---

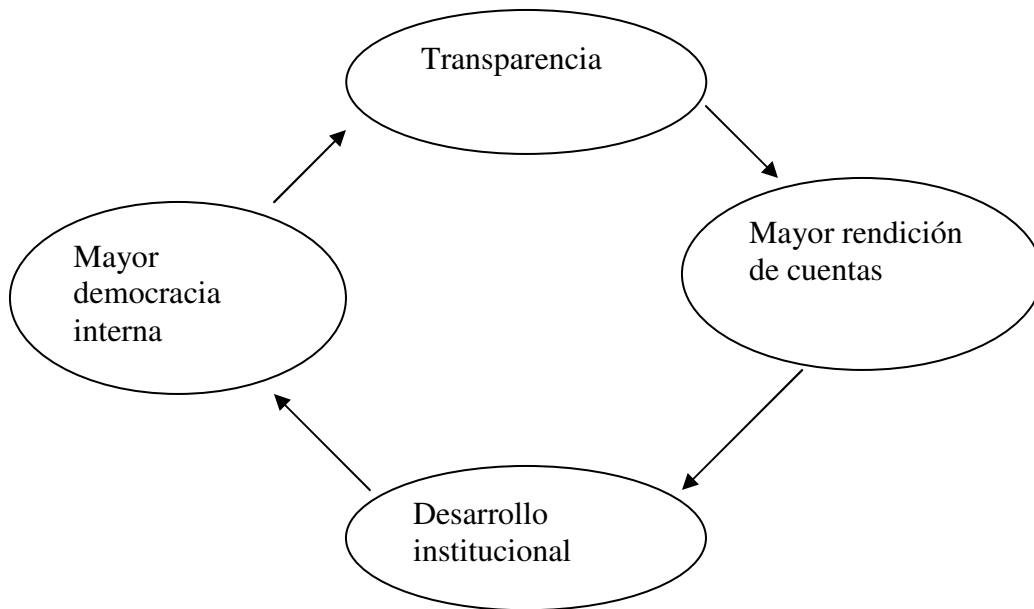
<sup>59</sup> Entre esos dos números hubo un período en que la Junta Directiva Nacional estuvo conformada por once secretarías.

contra viento y marea<sup>60</sup>, sus órganos de gobierno: desde la Junta Directiva Nacional, hasta la estructura de base.

	<b>Instancia</b>	<b>Reunión</b>	<b>Mecanismo de RC</b>
1	Congreso Nacional  Un delegado por base y la JD Nacional	Cada 2 años por 5 días	Informan las juntas directivas nacional y regionales / elección de nueva junta y cualquier otra.
2	CNA  JDN y 5 miembros de cada JD Regional	Cada 6 meses por 3 días	Informan las juntas nacional y regionales y prepara el Congreso.
3	Junta Directiva Nacional 8 miembros	Una vez al mes durante 2 días	Reciben informe de los equipos técnicos.
4	Asambleas regionales  Asiste un miembro de cada base y la JDN	Cada 6 meses en un día y medio	La JDR informa a la asamblea. Las bases informan de su problemática a la asamblea, se elige la Junta Directiva Regional.
5	Asambleas sectoriales  Cuando hay zonas de muchas bases	Cada 6 meses durante 1 día	Funciona como una subregional y sus acuerdos son vinculantes con la regional.
6	Asambleas de Base  Asisten todos los socios	Una vez al mes, durante un mediodía	Se elige la JD de base cuando procede, elige al delegado de base para la asamblea sectorial, regional y nacional.
7	JD de base	Una vez al mes	Prepara la agenda de la reunión de base e informes.

Como se puede apreciar en el cuadro, todos los órganos de la CNTC realizan actividades relacionadas con la representación y participación democrática. El mayor o menor funcionamiento de estas instancias parece equivaler a mayor o menor rendición de cuentas a la membresía.

<sup>60</sup> La CNTC acude periódicamente a la solidaridad de organismos frateros para obtener el financiamiento que le permite desarrollar sus asambleas regionales, Consejo Nacional Ampliado y Congreso Nacional Ordinario.



Este flujo intenta graficar lo sucedido en el desarrollo organizativo de la CNTC. Posiblemente, sin proponérselo, la organización estableció una ruta que parte del mejoramiento de la democracia interna, transita por la transparencia y la rendición de cuentas en lo interno y alcanza un mejor desarrollo institucional, para reiniciar un círculo virtuoso que beneficia internamente, y ha aumentado la credibilidad externa.

Quizá uno de los mejores ejemplos de mecanismos democráticos se observa en sus congresos nacionales. Al momento de elegir los miembros de la Junta Directiva Nacional<sup>61</sup>, para evitar manipulaciones e incomprensiones, las y los candidatos, que generalmente son dos personas, son identificados con una **X** y una **O** (ver foto). Esto permite que los electores puedan decidir su voto sin lugar a confusiones<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Esta práctica se ha desarrollado desde que constataron que gran parte de sus miembros no sabía leer.

<sup>62</sup> Los autores de este trabajo fuimos testigos de este proceso eleccionario en el último congreso de la CNTC celebrado en Agua Blanca, departamento de Yoro, del 17 al 21 de enero de 2007.





Candidatos a cargos de la Junta Directiva Nacional, en pleno proceso eleccionario.



Juramentación de la Junta Directiva Nacional 2007-2009.

## Conclusiones

1. El caso de la CNTC muestra que mejorar los mecanismos de democratización interna produce más transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones, mejorando así el desarrollo institucional.
2. En definitiva, mejorar las estructuras de gobernabilidad y lograr su manejo sostenible es posible aun en organizaciones que carecen de suficientes recursos para estos fines. El caso de la CNTC es ejemplar, dado que se trata de campesinos pobres. Sin duda, la capacidad de gestión de sus dirigencias y la solidaridad de las ONG internacionales, es determinante en este proceso. Otras OSC podrían replicar estas medidas y combatir la práctica de “olvidar” sus asambleas generales, con el pretexto de falta de recursos.
3. La CNTC ha establecido como prioridad la celebración de su Congreso Nacional Ordinario cada dos años, lo que ya es un factor determinante en la dinámica de transparentar sus acciones. De igual manera ha demostrado que los congresos no solamente son ocasión de encuentro y celebración, sino espacios para rendir cuentas y posibilitar la adaptación de las organizaciones a las nuevas coyunturas nacionales y mundiales, lo que no implica renunciar a los fines y principios institucionales.
4. La vigilancia de las medidas democráticas y su profundización cada vez mayor, ha permitido que la CNTC aún esté viva, a pesar de no contar con muchos de sus dirigentes históricos. El relevo generacional ha sido posible después de veintidós años de creación de la organización, lo cual es una lección para las OSC que mantienen la misma dirigencia hasta por toda una generación.
5. Por lo visto, existen más posibilidades de apertura y democratización cuando se producen fusiones o alianzas. La CNTC nació como organización campesina unitaria, a partir de la fusión de cinco organizaciones que compartían los mismos fines en momentos de adversidad. Este podría ser un mensaje para las OSC de segundo y tercer nivel, en el campo formal (como gremios) o en el ámbito de las redes y alianzas.

### Junta Directiva 1985

	Secretaría	Titular del cargo
1	Secretaría General	Teófilo Trejo
2	Secretaría General adjunta	Luciano Barrera
3	Secretaría de Actas	Celestino Figueroa
4	Secretaría de Organización	Fidel Reyes
5	Secretaría de Prensa y propaganda	Rodimiro Ortez

6	Secretaría de la Mujer	Margarita Murillo
7	Secretaría de Educación	Sergio López
8	Secretaría de Proyectos	Rafael Alegría
9	Secretaría de Arte y Cultura	Mario de Mezapa
10	Secretaría de Finanzas	Juan Sagastume
11	Secretaría de Fiscalización	Sandra Bonilla
12	Secretaría de Asuntos Legales	Pablo Bonilla
13	Secretaría Relaciones nacionales e internacionales	Belisario Madrid
14	Secretaría de comercialización	Juan Ramón Murcia

### Junta Directiva 1999

	Secretarías	Titular del cargo	Base
1	Secretaría General	Oscar Mejía	Santa Bárbara
2	Secretaría de Organización y de Asistencia Legal	Rosalío Murcia	El Progreso
3	Secretaría de Actas y Acuerdos	Amada S. Martínez	FM
4	Secretaría de Educación y Capacitación	Juan Galeano	Intibucá
5	Secretaría de Finanzas	Tomás Maldonado	Comayagua
6	Secretaría de Desarrollo Empresarial y Forestal	Virgilio Montoya	FM
7	Secretaría de Género y Desarrollo Social	María Alberto	Atlántida
8	Fiscalización	Alfonso Rodríguez	Jocón

### Junta Directiva 2001

	Secretarías	Titular del cargo	Base
1	Secretaría General	Rosalío Murcia	Santa Bárbara
2	Secretaría de Organización y de Asistencia Legal	Omar Hernández	Progreso
3	Secretaría de Actas y Acuerdos	Gaspar Reyes	Cortés
4	Secretaría de Educación y Capacitación	Irene Hernández	La Paz
5	Secretaría de Finanzas	Juan Galeano	Intibucá
6	Secretaría de Desarrollo Empresarial y Forestal	Virgilio Montoya	FM
7	Secretaría de Género y Desarrollo Social	Rosa Angélica Salgado	Colón
8	Fiscalización	Teresa Huete	Choluteca

### Junta Directiva 2003

	Secretarías	Titular del cargo	Base
1	Secretaría General	Omar Hernández	El Progreso
2	Secretaría de Organización y de Asistencia Legal	Irene Hernández	La Paz
3	Secretaría de Actas y Acuerdos	Pedrina Santiago	Atlántida
4	Secretaría de Educación y Capacitación	Rosa Angélica Salgado	Colón
5	Secretaría de Finanzas	Paulino Zelaya	FM
6	Secretaría de Desarrollo Empresarial y Forestal	Iván Romero	Comayagua
7	Secretaría de Género y Desarrollo Social	María Isabel Martínez	Santa Bárbara
8	Fiscalización	Teresa Huete	Choluteca

## Junta Directiva 2005

	Secretarías	Titular del cargo	Base
1	Secretaría General	Paulino Zelaya	FM
2	Secretaría de Organización y de Asistencia Legal	Daniel Yáñez	El Progreso
3	Secretaría de Actas y Acuerdos	Carlos Obdulio Suazo	Colón
4	Secretaría de Educación y Capacitación	Samuel González	La Paz
5	Secretaría de Finanzas	Iván Romero	Comayagua
6	Secretaría de Desarrollo Empresarial y Forestal	Melvin Orellana	Santa Bárbara
7	Secretaría de Género y Desarrollo Social	Mirna Durón	El Paraíso
8	Fiscalización	Arístides Escobar	Choluteca

## Junta Directiva 2007

	Secretarías	Titular del cargo	Base
1	Secretaría General	Carlos Obdulio Suazo	Reg. Colón
2	Secretaría de Organización y de Asistencia Legal	Melvin Orellana	Santa Bárbara
3	Secretaría de Actas y Acuerdos	Agustín Ramos	FM
4	Secretaría de Educación y Capacitación	Samuel González	La Paz
5	Secretaría de Finanzas	Álvaro Cruz	Jocón
6	Secretaría de Desarrollo Empresarial y Forestal	Arístides Escobar	Choluteca
7	Secretaría de Género y Desarrollo Social	Mirna Sagrario Durón	El Paraíso
8	Fiscalización	Emma Fúnez	Olancho

## Anexo 2

### CÓDIGO DE ÉTICA DEL FUNCIONARIO Y FUNCIONARIA DEL IHDER

#### Capítulo I

#### Disposiciones generales

Art. 1.- El Funcionario o Funcionaria del IHDER es la persona adscrita a la plantilla de empleados, en forma temporal o permanente y que recibe remuneración por sus servicios.

Art. 2.- Los funcionarios y funcionarias del IHDER deben satisfacer dos requisitos básicos:

- a) Capacidad técnico-profesional; y
- b) Elevada moral

Art. 3.- La capacidad y calidad técnico-profesional, se acreditará mediante diplomas, certificaciones de estudio, experiencia laboral comprobable y productos alcanzados en las funciones asignadas.

Art. 4.- La moral que el IHDER espera de sus funcionarios y funcionarias está contenida en el presente Código.

## Capítulo II **De los valores éticos**

Art. 5.- Los funcionarios y funcionarias del IHDER se rigen por los valores éticos que enseguida se enuncian:

- a) **Probidad.-** Ser una persona recta y honrada, desechando todo provecho o ventaja personal más allá de lo que de acuerdo a las leyes le corresponde.
- b) **Responsabilidad.-** Cumplir sus deberes y obligaciones con diligencia y esforzándose por hacerlo con la más alta calidad. Tomar las iniciativas cuando sea necesario. Mantener permanente disposición a rendir cuentas y asumir las consecuencias de su conducta, sin evasiones ni excusas.
- c) **Transparencia.-** Ejecutar en forma diáfana sus actos de servicio al IHDER; sin ocultar ni deformar ninguna información. Permitir a los beneficiarios conocer los procedimientos, pasos y criterios en relación a los proyectos. Con las agencias donantes manejar la información fehaciente. La reserva es una excepción y deberá ser fundamentada en razones justificadas.
- d) **Lealtad.-** Mantener permanente fidelidad, constancia y solidaridad hacia la Institución, sus objetivos, políticas, planes y proyectos; así como a los mandos superiores, los compañeros y subordinados.
- e) **Decoro.-** Respetarse a sí mismo y a los campesinos que acudan en demanda de sus servicios; siendo circunspectos en el lenguaje y en la forma de conducirse durante el ejercicio de sus funciones.
- f) **Vocación de servicio.-** Actuar con entrega diligente a las tareas asignadas, dando oportuna y esmerada atención a los requerimientos laborales encomendados.
- g) **Justicia.-** Otorgar a cada uno lo que es debido, ya se trate del Estado, como el público, sus superiores y sus subordinados.

- h) Prudencia.- Actuar con pleno conocimiento de las materias y asuntos sometidos a su consideración, tal como si se tratara de sus propios bienes e intereses.
- i) Templanza.- Ejercer sus funciones con respeto y sobriedad.
- j) Compromiso.- Asumir y entender sus funciones, cualquiera sea el nivel ocupacional y jerarquía, como un aporte con el desarrollo de Honduras y con la construcción del bienestar de todos y todas; especialmente, los “estratos de menores ingresos del País”.

### Capítulo III **Normas de ética y conducta**

Art. 6.- El funcionario y funcionaria del IHDER, deberá ajustar su conducta a las normas contenidas en este capítulo:

- a) Brindar sus servicios según lo dicten sus responsabilidades y capacidades sin hacer discriminaciones en base a sexo, etnia, creencia religiosa, filiación política, pertenencia gremial, intereses sectoriales u otras similares.

En todo caso, cuando la empresa o grupo cumpla con los requisitos establecidos en las políticas y requerimientos técnicos del IHDER y organismos donantes.

- b) Actuar en forma totalmente profesional al llevar a cabo sus deberes y procurar incrementar su capacidad en el área específica en que presta sus servicios.
- c) Utilizar sus conocimientos y destrezas para acelerar el desarrollo de Honduras y en especial para incrementar el bienestar del sector campesino y marginal.
- d) Mantener una actitud de respeto y mejoramiento hacia la naturaleza y al entorno ambiental en la realización de los proyectos.
- e) Dar crédito a los trabajos efectuados por el IHDER y velar por mantener en alto la reputación e imagen de la institución.

Art. 7.- Al funcionario y funcionaria del IHDER le están prohibidas las conductas que se caracterizan a continuación:

- a) Recibir directa o indirectamente, en el ejercicio de sus funciones, dádivas, invitaciones, favores, pago de viajes, uso de medios de

transporte o cualquier clase de halagos, beneficios materiales o inmateriales ofrecidos por personas o grupos interesados en obtener del IHDER decisiones favorables a sus intereses.

- b) El acoso sexual a personas vinculadas institucionalmente, bien sean funcionarios o funcionarias, beneficiarios, beneficiarias u otras, relacionadas con el sector social asistido.
- c) Dañar la reputación profesional y personal de sus compañeros y compañeras.
- d) La deslealtad e infidencia institucional.
- e) Utilizar su puesto para el proselitismo o para el activismo religioso o político.
- f) Realizar en horarios laborales tareas ajenas al trabajo del Instituto.
- g) Utilizar el equipo o bienes del IHDER para beneficio personal.

#### Capítulo IV **De las faltas**

Art. 8.- El presente Código establece dos tipos de faltas: faltas graves y faltas menos graves.

Se consideran faltas graves las contenidas en los incisos a, b, c y d del artículo anterior.

Se consideran faltas menos graves las establecidas en los incisos e, f y g del ya citado artículo 7.

La reincidencia en las faltas menos graves las convierte en faltas graves.

#### Capítulo V **De las medidas correctivas**

Art. 9.- El tratamiento de las faltas graves consistirá en hacerlas del conocimiento al director ejecutivo para que éste tome las medidas que considere pertinentes. La denuncia de faltas graves debe acompañarse de pruebas suficientes o indicios racionales a falta de éstas. Si se trata de acoso sexual, el caso se dirimirá en la forma establecida en el artículo 10.

Art. 10.- El acoso sexual, conducta no permitida en el IHDER, se dirimirá en forma privada entre la persona sexualmente acosada y el sujeto activo.

Art. 11.- Cuando el autor de la falta grave sea el coordinador de un centro de acción, el hecho será notificado al director ejecutivo por cualquier funcionario o funcionaria, utilizando cualquier conducto personal, telefónico, escrito, incluido el e-mail, y con las pruebas o indicios racionales que respalden la denuncia.

Art. 12.- Cuando el autor de la falta grave sea el director ejecutivo el hecho será denunciado a la Junta Directiva, con el aporte de las pruebas respectivas.

Art. 13.- Para las faltas menos graves contenidas en los incisos e, f y g del artículo 7, la medida correctiva consistirá en la crítica.

Art. 14.- El Director Ejecutivo y los coordinadores, quedan facultados para llamar la atención al personal subordinado; en todo caso se respetará la dignidad intrínseca al ser humano y el elemento fraterno que debe prevalecer en las relaciones institucionales.

Art. 15.- Cuando la crítica no dé el resultado deseado y el funcionario o funcionaria persista en su conducta viciada, el coordinador del centro de acción deberá informar por escrito al Director Ejecutivo, dejando a discrecionalidad de éste las medidas a tomar.

Art. 16.- Cualquier otra forma de conducta irregular no contemplada en el presente Código se dirimirá de conformidad a las disposiciones del Código de Trabajo u otras leyes especiales vigentes en la república.

## Capítulo VI **Disposiciones finales**

Art. 17.- Las disposiciones del presente Código de Ética también tendrán que ser acatadas por el personal agregado al Instituto en virtud de algún convenio suscrito con otras instituciones del sector público o privado.

Art. 18.- El presente Código entrará en vigencia a partir de su aprobación por todo el personal del Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDER), y rige por igual independientemente de cargos y de jerarquías.

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, municipio del Distrito Central, a los veinte días del mes de mayo del año dos mil seis.



### Anexo 3

## Revisión de medios de comunicación Estadísticas del monitoreo

**Total de noticias**                      **128**

#### **Tipo de medio de comunicación**

Noticias de periódico	75	
Noticias de televisión		35
Noticias de radio	18	

#### **Noticias según tipo**

1. Noticias
2. Breves
3. Editoriales
4. Columna de Opinión
5. Encuesta de Opinión
6. Entrevista
7. Cartas al Editor
8. Otro Tipo (caricatura)
8. Otro Tipo (campo pagado)

#### **Lugar de importancia de la noticia**

##### ***Noticias de periódicos***

Páginas 1 a la 5	10 noticias
Páginas 6 a la 10	17 noticias
Páginas 11 a la 20	16 noticias
Páginas 21 a la 30	2 noticias
Páginas 31 a la 50	2 noticias
Páginas 51 al final	28 noticias

##### ***Noticias de televisión***

Del 1 al 3 lugar	13 noticias
Del 4 al 10 lugar	14 noticias
Del 11 al 20 lugar	8 noticias

##### ***Noticias de radio***

Del 1 al 10 lugar	11 noticias
Del 11 al 20 lugar	3 noticias
Del 21 al 40 lugar	4 noticias

## Temas

Funcionarios públicos destituidos por actos de corrupción	6
Recursos de inconstitucionalidad por leyes que contradicen la Constitución y avalan corrupción	2
Influencia de la corrupción en gobierno y retraso de procesos de investigación	4
Discusión Ley de Transparencia	11
Denuncia de irregularidades	42
Detención de funcionarios y policías por delitos de corrupción	5
Gestión, consultas y capacitaciones para promover la transparencia	10
Acusación e investigación a funcionarios públicos por corrupción	25
Opiniones, artículos sobre transparencia y corrupción	9
Protestas relacionadas con temas de transparencia y de corrupción	8
Combate a la corrupción	16
Defensa de imputados en actos de corrupción	4
Actos de corrupción en otros países	2

## Tipo de actores involucrados

Funcionarios públicos	27
Secretarías de Estado	17
Organismos gubernamentales descentralizados	27
Organizaciones sociales	19
Organizaciones de sociedad civil	17
Corte Suprema de Justicia	8
Policía Nacional Preventiva	11
Congreso Nacional	17
Ciudadanos	15
Columnistas	6
Ministerio Público	19
Iglesia católica	2
Municipalidades	11
Embajadas, países cooperantes	16
Noticias otros países	2
Partidos políticos	1
Comunidades	1
OEA	1
Organismos mundiales	1

## Origen

a. Internacional	3
b. Regional (otros países)	6
b2 Nacional	87
c. Provincia/Departamento	12
d. Local	20

## Anexo 4

### PERSONAS ENTREVISTADAS

No.	Entrevistado (a)	Organización/Cargo	Sector	Subsector
1	Manuel Muñiz Avila	Oxfam Solidaridad de Bélgica/Representante regional	Cooperación Internacional	ONG
2	Olga Patricia Falck	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/	Cooperación Internacional	OFI
3	Jorge Irías	Banco Mundial/	Cooperación Internacional	OFI
4	Sonia Cano Narváez	Oxfam Internacional/Coordinadora Programa Honduras	Cooperación Internacional	ONG
5	Marcio Sierra	Unidad de Apoyo Técnico de la Presidencia de la República/	Gobierno Central	
6	Fernando García	Estrategia de Reducción de la Pobreza/ Comisionado Presidencial	Gobierno Central	
7	Sergio Membreño	Comisión Nacional Anticorrupción	Sociedad Civil	Red anticorrupción
8	Henry Rodríguez	Consejo Hondureño del Sector Social de la Economía (COHDESSE)	Sociedad Civil	Sector Social de la Economía
9	Roque Rivera	Popol Nah Tun / Director	Sociedad Civil	ONG
10	Rolando Bú	Federación de Organizaciones Privada de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) / Director	Sociedad Civil	Organizaciones Privadas de Desarrollo 2do. grado
11	Sandra Domínguez	Comisión Nacional de Educación Alternativa No Formal	Gobierno Central / Sociedad Civil	Unidad descentralizada
12	Francis Osorio	Madre Tierra / Coordinadora	Sociedad Civil	Ambientalistas
13	Juventino Gómez	Espacio de Concertación, Intibucá/ Coordinador	Sociedad Civil	ONG Regional
14	Pedro Landa	Cáritas Arquidiocesana/Director	Sociedad Civil	Pastoral Social
15	Carlos Patiño	Cáritas Arquidiocesana/Asesor Legal	Sociedad Civil	Pastoral Social
16	Anibal Puerto	Instituto Hondureño de Desarrollo Rural (IHDR) / Director	Sociedad Civil	Organización Privada de Desarrollo Rural
17	Rosario Roiz	Entrepueblos / Directora	Sociedad Civil	ONG internacional con intervención directa
18	Edgardo Andino	Empresa Asociativa Campesina de Producción "Montaña de Azacualpa" / Secretario general	Sociedad Civil	Empresas campesinas
19	Oscar Mejía	Patronato Regional de Occidente /	Sociedad Civil	Patronatos

		Asesor		regionales
20	Israel Salinas	Central Unitaria de Trabajadores de Honduras / Secretario general	Sociedad Civil	Sindicatos
21	Félix Molina	Comité por la libre expresión (C-Libre) / Sub coordinador	Sociedad Civil	C-Libre
22	Raúl Lezama	Comisión de Transparencia de Yuscarán / Coordinador	Sociedad Civil	Iniciativa Ciudadana Municipal
23	Arnoldo Aviléz	Comisión de... Congreso Nacional de la República	Gobierno Central	Legislativo
24	Carlos Serna	Sociedad Civil de Olancho (SOCIO)	Sociedad Civil	ONG 2do. Grado
25	Leonidas Enamorado	Alcalde de Tatumbla	Gobierno	Municipal
26	Sonia Zacapa	USAID	Cooperación	Bilateral
27	Roberto Muñoz	Asociación Nacional de Industriales ANDI	Sociedad Civil	Empresa Privada
28	Sally O'Neill	TROCAIRE	Cooperación	ONG
29	Pablo Vásquez	CNTC	Sociedad Civil	Campesinos
30	Mario Álvarez	Empresa Asociativa de Suntule	Sociedad Civil	Campesinos
31	Jesús Garza	Red Comal	Sociedad Civil	Red de comercialización